

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**  
**Análisis de la política sobre los puertos de interés general**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**  
**PRESENTADA POR**

**Manuel Estepa Montero**

Director

José Manuel Ruano de la Fuente

**Madrid, 2015**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LOS PUERTOS DE  
INTERÉS GENERAL.**

**Tesis doctoral para la obtención del grado de Doctor en Ciencia Política que  
presenta el DOCTOR EN DERECHO y M. A. EN ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA D. MANUEL ESTEPA MONTERO**

**bajo la dirección del Doctor**

**D. JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE.**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA,  
Curso académico 2014-2.015.**

**POR MANUEL ESTEPA MONTERO.**

# **RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL DESARROLLADA DENTRO DE LA DISCIPLINA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**DIRECTOR:** Dr. D. JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE.

**DOCTORANDO:** D. MANUEL ESTEPA MONTERO.

## **1.- TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL.**

La investigación proyectada podría haber tenido alguno de los siguientes títulos alternativos: 1. La política estatal sobre los Puertos de Interés General. 2. El sistema español de los Puertos del Estado: Evolución y análisis. 3. La política pública de los Puertos del Estado: Evolución y Análisis. Pero, finalmente, he optado por el de <<Análisis de la Política Pública sobre los Puertos de Interés General>> en la medida en que sugiere una especial atención hacia el examen de la actual política pública y evita cierta redundancia en la formulación del título.

## **2.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.**

### **A.- RELEVANCIA.**

La <<política pública sobre los puertos de interés general del Estado>> constituye una de las más relevantes actuaciones que se desarrolla bajo la guía, dependencia y supervisión de la Administración General del Estado. Su importancia objetiva puede ser fácilmente apreciada si se tiene en cuenta la siguiente información: (1) Constituye una competencia propia del Ministerio de Fomento, que resulta instrumental en la estructuración económica de España junto con la actuación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el de Economía y Competitividad y el de Industria. (2) Resulta igualmente significativo que constituye una parte importante del sector español del transporte de mercancías y pasajeros; especialmene como es obvio, entre la Península y los archipiélagos de Baleares, Canarias y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. (3) Especialmente destacada es la proyección que tiene en el transporte internacional de pasajeros y mercancías; tanto dentro como fuera de la Unión Europea. Así, por ejemplo, el Puerto de Algeciras mantiene conectividad con 87 puertos del mundo. (4) Como consecuencia de todo lo expuesto, resulta la importancia objetiva que tiene en el desarrollo y crecimiento del comercio exterior español. En particular, puedo afirmar que el conjunto de los puertos del Estado, al final de 2.012, constituía: (a) El lugar por donde pasaron el 80% de las exportaciones nacionales. (b) Las instalaciones por donde entraron el 50% de nuestras importaciones. De manera que su buena gestión representa la clave para asegurar el crecimiento de la Balanza Comercial española y, en última instancia, de nuestro Producto Interior Bruto (PIB). En este punto, debo añadir que, desde 2.008, las exportaciones marítimas crecieron el 51% en España.

El Puerto de Valencia, por ejemplo, recibió, el año 2.012, 1.800 buques portacontenedores de más de 350 metros de eslora –entre los más grandes del mundo- que pueden acomodar en sus bodegas más de 14.000 contenedores. Y el grupo de los puertos del Estado recibió 14 millones de contenedores. (5) Otro titular de la política portuaria lo representa el impacto que cada uno de los tráficos predominantes tiene en el área de influencia del puerto, en la medida en que nutre el territorio circundante (por ejemplo, con cargamentos de acero y maquinaria especializada) al mismo tiempo que constituye la vía natural de salida de los productos que son elaborados en el área (como podría ser el caso de graneles líquidos como el aceite de oliva o los automóviles producidos en las factorías de la zona). (6) Resulta igualmente interesante la influencia, cada vez más directa, que el tráfico de los cruceros marítimos tiene en los puertos base y en el puertos de escala. Influencia, antes de nada, en el desarrollo del turismo en la medida en que permite la llegada de un número considerable de visitantes nacionales y extranjeros a las ciudades cercanas. Pero sin olvidar que igualmente supone un impacto económico para otros sectores en la medida en que los puertos constituyen el punto de referencia para dar el servicio y el equipamiento que requiere este tipo de buques. Obviamente, no debe olvidarse tampoco el aspecto institucional que la política portuaria conlleva, como no podía ser de otra manera, considerando cada una de las fases en las que tradicionalmente se divide una política pública, tales como: (a) El diseño o esquematización de la misma, fijando cual es la meta última a perseguir en conexión con los objetivos de la política general económica y con el resto de las políticas sectoriales. (b) O mediante el establecimiento de objetivos específicos en un cuadro temporal de medio y largo plazo.

## **B.- INTERÉS ACADÉMICO.**

La importancia académica del estudio desarrollado deriva, en primer lugar, del conjunto de los datos que he expuesto al referirme a su relevancia objetiva, cuidadosamente señalados en los párrafos que anteceden. Se trata de un tema que, hasta el momento presente, no ha sido publicado como tema de tesis doctoral desde la perspectiva del estudio de la Ciencia de la Administración Pública. A pesar de que en otras disciplinas científicas tradicionalmente muy vinculadas con el sector portuario tales como la Gestión del Territorio o el Planeamiento Urbanístico, la Geografía Económica, la Ingeniería o la Economía aplicada resulta posible identificar un cierto número de estudios especializados, sobre todo durante la última década.

Debe hacerse notar que éste es uno de los sectores que ha resultado más afectado por los cambios competenciales y organizativos que han tenido lugar desde la aprobación de la Constitución Española de 1.978 que dieron lugar al nacimiento del actual panorama de actores públicos debido a la reorganización que provocó en el esquema general de las Administraciones públicas. De modo que, aunque los puertos constituían una competencia tradicional de la Administración del Estado, en la actualidad, se encuentran atribuidas a las Comunidades Autónomas ciertas modalidades portuarias. Habiendo aparecido, además, ya con carácter previo a su análisis en profundidad, como un sector muy dinámico de las políticas públicas. En el que, por una parte, cabe apreciar la existencia de nuevas fórmulas institucionales para la gestión del grupo de puertos y en el que, por otro lado, se ha ido creando o dando acogida a toda una serie de instrumentos de planeamiento, gestión y control al servicio del conjunto de los objetivos fijados por el Gobierno.



Finalmente, no cabe olvidar la evolución que ha sufrido la política portuaria a lo largo del tiempo debido a las metas marcadas por los diversos procesos de liberalización que han tenido lugar dentro de los llamados “sectores económicos regulados” que han permitido la participación de los distintos agentes privados.

## **C.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.**

### **a.- Desde una perspectiva material.**

La investigación realizada tiene como objeto de estudio la política pública desarrollada por la Administración General del Estado sobre los puertos de interés general, regulada en el artículo 149.1.20 CE, los más relevantes desde un punto de vista social y económico dentro del conjunto de los puertos españoles. Ello es debido a que encarnan un conjunto organizativo e institucional homogéneo que desarrolla una determinada actuación pública que es susceptible de un estudio en su integridad pero que, al mismo tiempo, tiene la suficiente complejidad –existen veintiocho Autoridades Portuarias que gestionan uno o varios puertos- como para apreciar diferencias y especificidades en la implementación de la líneas maestras y de los objetivos fijados en cada puerto en particular.

### **b.- Desde una perspectiva temporal.**

La presente investigación fija especialmente su atención en el período que comienza después de la aprobación de la Constitución Española en 1.978. La fase que se inicia con dicho texto, hasta la actualidad, constituye la encarnación a un nivel legislativo del nuevo marco organizativo, institucional y de política pública que se impondrá a los diferentes actores involucrados en su desarrollo. Me estoy refiriendo a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante 27/1.992, de 24 de noviembre, que ha sufrido varias modificaciones y adiciones importantes antes de la reforma llevada a cabo en 2.010. Y con posterioridad, por añadidura, ha sido sometida al proceso de consolidación y armonización que significó la delegación legislativa que tuvo lugar en el 2.011. Siendo precisamente el período que comenzó con la reforma de 2.010 el objeto preferente de estudio, en la medida en que constituye la formulación actual y mejorada de la regulación portuaria que ha servido de fundamento para un diseño sistemático de las actuaciones posteriores. No obstante, como era de esperar, a pesar de la citada dimensión temporal, he hecho referencia, cuando resultaba preciso, a cuál era la situación precedente, así como a cuáles fueron las acciones, las motivaciones y los resultados obtenidos. Pero, en cualquier caso, lo he realizado siempre con el propósito de ayudar a una mejor comprensión del proceso en curso.

### **c.- Desde una perspectiva geográfica.**

El estudio doctoral centra su atención en el territorio nacional y especialmente, como es obvio, en aquellas áreas en donde se localizan cada uno de los puertos de interés general, calificados como dominio publico portuario (DPP). También en el aspecto espacial resulta de interés el desarrollo de un análisis, aunque sea breve, de las diferentes áreas de influencia con las que opera cada uno de los puertos y cuya

naturaleza varía en función de cuál sea el tipo de tráfico marítimo predominante. E igualmente debe considerarse el conjunto de las acciones desarrolladas por los puertos de interés general como un sistema, como una red de transporte que se dirige a satisfacer las necesidades del territorio en el que se asienta. Debo advertir en todo caso, como ya ocurrió con la dimensión temporal, que la perspectiva espacial no cierra definitivamente el plan de estudio; así, cuando lo he juzgado necesario, he realizado referencias específicas a la realidad portuaria en el Norte de Europa, reflejando asimismo cuál es el conjunto de la actividad marítima internacional y cómo afecta a los puertos españoles.

### **3.- OBJETIVOS: ¿QUÉ ME HE PROPUESTO INVESTIGAR? HIPÓTESIS DE TRABAJO.**

El objetivo de la investigación ha sido el de analizar los siguientes temas: (1) La estructura organizativa del conjunto de las Administraciones públicas que desarrollan sus competencias en relación con los puertos. (2) Qué potencial tiene el esquema organizativo institucional. (3) Cuál es el conjunto de las relaciones existentes entre los actores públicos (la Administración General del Estado, su Administración institucional, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales); así como entre las organizaciones previamente mencionadas como actores públicos y los distintos operadores privados (como por ejemplo las organizaciones empresariales y sindicales, las Cámaras de Comercio, los suministradores de carga, los prestadores de servicios y los clientes). (4) Cómo la estructura organizativa y las relaciones entre los diferentes participantes públicos y privados permite el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública portuaria en cada uno de sus apartados (la gestión interna, la gestión del territorio portuario, con especial atención a los esfuerzos realizados para desarrollar la logística y el transporte intermodal de mercancías con ellos; la provisión de los distintos servicios portuarios y el desarrollo del modelo económico). (5) Qué consecuencias sociales, económicas e institucionales provoca la política pública portuaria y cuál ha sido su evolución. Con atención, cuando ha sido posible su conocimiento, a las implicaciones que tiene respecto de terceros afectados o beneficiados (como los ciudadanos de un municipio o los defensores del medio ambiente).

La hipótesis inicial que manejé era la siguiente: El diseño organizativo y funcional de la política pública relativa a los puertos del Estado constituye actualmente uno de los ejemplos más acabados de un modelo descentralizado, regulado al margen de la clásica estructura burocrática; inspirado en la autonomía, liberalizado y armónico o cooperativo entre los distintos actores públicos y los operadores privados, existente en la actualidad.

### **4.- METODOLOGÍA.**

Dada la amplitud del campo de investigación elegido y la acumulación que he tenido de una amplia cantidad de datos, he desarrollado una investigación selectiva, intentando utilizar los instrumentos de investigación existentes en la actualidad en el campo de la Ciencia de la Administración que estaban a mi alcance (tales como el examen de la estructura de la política pública en cuestión, la realización de entrevistas, el estudio de la bibliografía, así como de la documentación parlamentaria y de la procedente de la propia Administración portuaria). Pero sólo los he empleado cuando he

considerado que eran realmente necesarios. Así por ejemplo, para conocer cuáles eran las opiniones iniciales y finales del conjunto de los actores públicos y privados acerca de la prestación de los servicios en los puertos, he empleado las actas de las sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado y he enviado cuestionarios al conjunto de los interesados. De manera que, por consiguiente, he intentado utilizar cada herramienta de investigación con el nivel de intensidad que, en cada ocasión, se requería.

## **5.- CONTENIDO.**

El estudio aborda, a lo largo de los Capítulos segundo a décimo, un meticuloso análisis de los siguientes asuntos, comenzando por el marco teórico de la política pública portuaria: 1. La creación de una política portuaria en el seno de la Unión Europea. 2. La teoría del análisis de la política pública en la medida en que ha constituido una herramienta aplicada al objeto de estudio. 3. La gobernanza y la nueva gestión pública como paradigmas para el estudio de la política pública portuaria. 4. Las teorías sobre la competencia y los sectores económicos regulados como instrumentos jurídicos y económicos aplicables al sistema portuario español.

El marco normativo del sistema de puertos del Estado. Evolución histórica hasta llegar al sistema vigente: 1. La creación de un sistema civil de puertos en la mitad del siglo XIX como expresión de un Estado liberal. 2. La consolidación del sistema español de puertos durante la Restauración Monárquica, de 1.874 hasta los años treinta del siglo XX. 3. El giro hacia un sistema administrativo de puertos durante la Segunda República Española y el Régimen del General Franco. 4. El cambio de paradigma en la organización portuaria, de las Juntas de Puertos a las Autoridades Portuarias: la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre. 5. La actualización de la organización portuaria mediante las siguientes normas: la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre; la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre; la Ley 33/2.010, de 5 de agosto; y la aprobación del Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre.

La evolución de la organización portuaria: 1. Hacia un fortalecimiento del modelo de Autoridad Portuaria. 2. La revisión específica de la política pública en el campo organizativo: Posiciones de los participantes en relación con la decisión política propuesta. 3. El modelo de organización portuaria formulado dentro del Programa de Actuación Político-administrativo (PPA). 4. Examen del esquema organizativo previsto para cada Autoridad Portuaria. 5. Las nuevas fórmulas organizativas existentes en el ámbito portuario que completan el marco legal vigente. 6. Ideas generales que se deducen del modelo organizativo de los puertos del Estado. 7. Evaluación de la formulación e implementación de la política portuaria en el aspecto organizativo: Las posiciones de los actores. 8. Consideraciones finales acerca de los aspectos de organización de la política pública examinada.

El sistema de gestión del conjunto de los puertos del Estado: 1. Las bases del sistema de gestión definido en la nueva política pública portuaria como perfeccionamiento del modelo introducido por la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre. 2. Posiciones mantenidas por los participantes en relación con el modelo de gestión. 3. El modelo de gestión establecido en el TRLPMM que constituye el Programa de Acción Político-administrativo (PPA) aprobado en 2010. 4. La implementación del modelo de gestión deducido del Programa de Actuación Político-administrativo (PPA). 5. La

evaluación del sistema de gestión de los puertos del Estado. 6. Consideraciones acerca de la política pública aplicada a los puertos de interés general.

El modelo de gestión del territorio de los puertos: Consideraciones urbanísticas acerca de los puertos y la gestión del dominio público portuario. Logística e intermodalidad en el transporte de mercancías. 1. El diseño de un nuevo modelo de gestión para el dominio público portuario como elemento clave para alcanzar los objetivos de autofinanciación, competitividad y eficiencia propuestos para los puertos del Estado en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre. 2. Las posiciones de los distintos participantes en relación con el modelo de gestión del suelo en los puertos propuesto por la nueva política pública. 3. Consideraciones específicas en relación con las áreas urbanas: Análisis de las competencias existentes para la aprobación de los distintos planes que son encomendadas a las Autoridades Portuarias. 4. El Programa de Actuación Político-administrativo (PPA) y el acuerdo político en relación con la implementación de la regulación legal para el dominio público. 5. La fase de implementación del modelo de gestión para el dominio público.

La mejora del sistema liberalizado para la prestación de los servicios portuarios: 1. Historia del modelo actual. 2. Posiciones de las distintas partes interesadas, públicas y privadas, en la formulación de una nueva política portuaria en relación con el sistema de prestación de los servicios portuarios, incluyendo una referencia a la promoción de una infraestructura logística y a la intermodalidad del transporte de mercancías. 3. La formulación de una nueva política sobre los puertos para la provisión de los servicios portuarios contenida en el Programa de Actuación Político-administrativo (PPA). 4. La implementación de la política portuaria que incluye las reglas para la provisión de los servicios portuarios. 5. Consideración de la política portuaria en relación con la prestación de los servicios portuarios. 6. Consideraciones finales relativas a la política portuaria en relación con la provisión de los servicios portuarios.

El régimen económico de los puertos del Estado: 1. La regulación económica establecida por la Ley 48/2.003, que renovó la regulación original aprobada en 1.992. 2. Posiciones de los distintos actores, públicos y privados, en relación con la definición de una política pública en el ámbito económico. 3. La formulación de una nueva política económica: Contenido del Programa de Actuación Político-administrativo (PPA). 4. La implementación de la regulación económica para los puertos de interés general. 5. Consideración de la política implementada en relación con la regulación económica. 6. Consideraciones finales acerca de la política portuaria en el campo económico.

Consideración de las consecuencias sociales y económicas de la política portuaria implementada: 1. Análisis de las consecuencias de la política portuaria para la conformación de las Autoridades Portuarias y para la estructura de negocio que desarrollan con su actividad. 2. Impacto para el desarrollo de la economía española y para las respectivas zonas de influencia de cada puerto. 3. El turismo de cruceros como uno de los rasgos que configuran la industria turística española. 4. Operaciones puerto-ciudad como el aspecto más visible de las consecuencias sociales de la política portuaria, nuevos desarrollos. 5. Consideraciones finales acerca de las consecuencias económicas y sociales de la política pública examinada.

## 6.- CONCLUSIONES.

La política pública examinada emplea de modo continuo, en el ámbito de la gestión, el recurso a la cooperación con los diferentes grupos-objetivo y, en menor medida, con los beneficiarios. Por consiguiente muchas de las decisiones adoptadas, como las relativas a la puesta en marcha de nuevos procesos, requieren la presencia coprotagonista de los actores privados no sólo como gestores de sus propias actividades sino también como partícipes en su diseño, implementación y en la necesaria evaluación para la reformulación de sus contenidos. Marcas de calidad, procedimientos de simplificación administrativa mediante el uso de nuevas tecnologías y el diseño organizativo de la comunidad portuaria requieren el establecimiento de grupos de calidad que aporten ideas y pongan a las Autoridades Portuarias en contacto con los problemas específicos que presenta la operativa del sector. Las medidas adoptadas, en cualquier caso, imponen la existencia de relaciones intergubernamentales entre el Estado y las Comunidades Autónomas al más alto nivel. Así entre la titular del Ministerio de Fomento y los respectivos Presidentes autonómicos o con los distintos Consejeros de Obras Públicas en aquellos temas que afectan al futuro desarrollo de este tipo de instalaciones como ha ocurrido con la accesibilidad de los puertos o la expansión del ferrocarril ligada a los crecimientos portuarios.

Uno de los recursos empleados, desde el principio, ha sido el de la plasmación de las ideas de cambio a nivel legal. En efecto, cabe definir la presente política pública como esencialmente legislativa en la medida en que se fundamenta en un consenso político que se reflejó en la nueva Ley de 2.010, extensa y detallada. Pues bien, este amplio apoyo político que recibió el nuevo texto legal le dotó de una relevancia que trascendió a la propia regulación aprobada dotando de una ‘nueva legitimidad política’ la previa regulación que permanecía subsistente. Dicha idea se reflejará en la adopción del texto revisado de 2.011 como formulación global con vocación de permanencia en el tiempo. Una completa regulación continuamente adaptada a las nuevas circunstancias mediante enmiendas parciales.

Finalmente, me gustaría destacar la **tesis que mantiene quien redacta las presentes líneas en relación con la investigación doctoral desarrollada acerca de la política pública portuaria**: La nueva política portuaria puede ser definida como una política operacional que surge del consenso de aquéllos involucrados en su formulación e implementación; consiguiendo, en lo que se refiere a sus efectos, un alto nivel de satisfacción en relación con los objetivos propuestos; siendo objeto, no obstante, de críticas por parte de diversos actores. De modo que, con la nueva política pública, la comunidad de los puertos de interés general, encabezada por Puertos del Estado y las distintas Autoridades Portuarias, se orienta hacia un ‘continuo proceso de cambio y perfeccionamiento’ en el que cada uno de los sujetos interesados se encuentra llamado a participar, cada vez con mayor protagonismo del sector privado, para ir adaptándose a las circunstancias del tráfico marítimo mundial. Un proceso orientado hacia la sostenibilidad económica y ambiental, la libre competencia entre los operadores y la eficiencia en la consecución de los objetivos. Configurándose los puertos del Estado como ‘elementos clave del desarrollo económico español’, no sólo como sistema logístico y de nodos intermodales sino también como generador de iniciativas económicas, de investigación tecnológica y de innovación.



## **REFLEXIONES PERSONALES.**

El trabajo doctoral que sigue a las presentes líneas ha sido el producto de varios años de dedicación hacia una labor constante de investigación en el sector portuario. La atracción por todo lo marino unida a mi vocación por el funcionamiento de lo público me llevó, en un principio, a interesarme por conocer el significado y contenido del puerto. Un lugar que resultó para mí ser un verdadero hallazgo pues a su conocida condición de inicio de rutas hacia el mar y de llegada constante de buques por donde discurre la vida social y económica, sumé con posterioridad la contemplación del mismo como un punto dónde el litoral se hace abrigo para proveer a las embarcaciones y para conectarlas con otros medios de transporte. Sitio pues de encuentro entre el mar y la tierra, de la ciudad con lo marítimo, cruce de caminos y de actividades estratégicas que me ha inspirado para pretender reflejar toda la riqueza de su contenido y la relevancia de sus actividades. He de hacer mención igualmente al apoyo que he recibido durante este período de estudio de mi familia más directa, especialmente de mi hermana Pilar y de mi madre María del Carmen. Así como la orientación que me ha ofrecido mi Director de tesis D. José Manuel Ruano de la Fuente quien, desde una visión crítica de los resultados, ha logrado motivarme en cada uno de nuestros encuentros para intentar perfeccionar en la medida de lo posible los diferentes Capítulos que iba redactando y ajustar la investigación a las exigencias propias de un estudio de Ciencia de la Administración.

## **ÍNDICE GENERAL.**

<b>RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL DESARROLLADA DENTRO DE LA DISCIPLINA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>Págs. I a VII</b>
<b>REFLEXIONES PERSONALES.....</b>	<b>Pág. 3</b>
<b>ÍNDICE GENERAL.....</b>	<b>Pág.5</b>
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS.....</b>	<b>Pág.29</b>

## **CAPÍTULO I**

### **DISEÑO DEL PROYECTO DE TESIS DOCTORAL EN EL ÁREA DE INVESTIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**DIRECTOR: Dr. D. JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE.**

**ALUMNO: D. MANUEL ESTEPA MONTERO.**

<b>1.- TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL PROYECTADA.....</b>	<b>Pág. 43</b>
<b>2.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>Pág.43</b>
A.- Relevancia.....	Pág. 43
B.- Interés académico.....	Pág. 45
C.- Definición del objeto de estudio.....	Pág. 48
a.- Desde una perspectiva material.....	Pág. 48
b.- Desde una perspectiva temporal.....	Pág. 48
c.- Desde la perspectiva espacial.....	Pág. 49
<b>3.-OBJETIVOS.....</b>	<b>Pág. 49</b>
A.- ¿Qué se pretende investigar? Hipótesis de trabajo.....	Pág. 49



B.- Cómo pretendo abordar la investigación.....	Pág. 50
C.- Cuáles son los objetivos que pretendo obtener.....	Pág. 51

#### **4.-METODOLOGÍA.....** Pág. 52

#### **5.-MARCO TEÓRICO.....** Pág. 54

#### **6.- ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN.....** Pág. 54

A.- El marco teórico, definición del objeto de la investigación en relación con los grandes temas en los que se engloba. .... Pág. 54

a.- El análisis de las políticas públicas.

b.- Estudio de las nuevas teorías sobre la gobernanza y la gestión pública.

c.- La progresiva construcción de una política europea en relación con el sector portuario.

B.- El marco normativo y su evolución..... Pág. 54

C.- El marco organizativo del sistema portuario..... Pág. 55

a.- Principios generales del sistema.

b.- Evolución histórica.

c.- Sistema organizativo existente en la actualidad.

d.- Análisis de sus distintos órganos.

e.- Cuadro de vinculaciones e interacciones.

D.- El régimen económico del sistema portuario..... Pág. 55

a.- Los principios generales, suficiencia financiera y autonomía de gestión.

b.- Especial mención a la asistencia y la competencia interportuaria.

c.- Los recursos económicos de que dispone el gestor portuario.

d.- La realidad financiera del sector.

E.- La gestión del sistema portuario..... Pág. 55

a.- Los instrumentos de planificación.

b.- Los presupuestos y la tributación.

c.- El funcionamiento y control del sistema.

d.- Los recursos humanos: régimen y vinculaciones entre los actores públicos y privados.

F.- El régimen de prestación de los servicios portuarios..... Pág. 55

a.- El principio de la competencia intraportuaria.

b.- Las clases de servicios portuarios.

c.- La regulación de la prestación de los distintos servicios.

d.- Realidad de la prestación de los servicios portuarios

G.- La gestión del dominio público portuario..... Pág. 56

a.- Los instrumentos de gestión del dominio público portuario.

b.- La relevancia de los actores públicos y la subordinación de los particulares.

c.- Las potencialidades e inconvenientes del sistema.

H.- Las implicaciones urbanísticas de la gestión portuaria..... Pág. 56

a.- La ordenación territorial en relación con los puertos.

b.- El Plan Especial del Puerto.

c.- La delimitación del recinto portuario.

I.- Las implicaciones económicas del sistema portuario..... Pág. 56

a.- El sector exterior español y la balanza comercial.

b.- Las repercusiones sobre el área de influencia del puerto.

J.- La relación entre la gestión portuaria y el tráfico marítimo de mercancías: interacción y consecuencias..... Pág. 56

a.- El tráfico marítimo de mercancías en el mundo, Europa y España.

b.- Las nuevas modalidades de tráfico marítimo, las autopistas del mar.

K.- Las vinculaciones del sistema portuario con el sector turístico..... Pág. 56

a.- El tráfico de pasajeros de corta distancia y el de cruceros marítimos en el mundo, Europa y España.

b.- La influencia económica del tráfico de cruceros en los puertos base y de escala.

c.- La gestión portuaria del tráfico de cruceros: las nuevas terminales; las asociaciones portuarias de promoción del tráfico de cruceros; y los proyectos de expansión portuaria.

L.- Consecuencias sociales de la política desarrollada en los puertos. Las operaciones de interacción entre el puerto y la ciudad más próxima.....Pág. 56

M.-Conclusiones.....Pág. 57

N.- Bibliografía..... Pág. 57

Ñ.- Anexos..... Pág. 57

a.- Protocolo de las entrevistas.

b.- Relación de actores entrevistados.

c.- Relación de documentos consultados.

d.- Relación de ilustraciones, gráficos y tablas.

## **CAPÍTULO II**

### **EL MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA PORTUARIA DEL ESTADO.**

#### **1.- LA CONFORMACIÓN DE UNA POLÍTICA PORTUARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.**

A.- El período inicial de creación de una política portuaria en el ámbito de la Unión Europea.....Pág.63

B.- El período de despegue de la política europea integrada de transportes.....Pág.66

C.- Especial referencia al diseño de la posición comunitaria sobre el futuro de los puertos en el sistema global de transporte en Europa durante los años 2.007 a 2.013.....	Pág.70
--	--------

## **2.- LA TEORÍA DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO CIENTÍFICO APLICADO AL OBJETO DE ESTUDIO.**

A.- La delimitación del concepto de política pública que estimo apropiado.....	Pág. 75
B.- Las diferentes posiciones doctrinales sobre el análisis de las políticas públicas.....	Pág. 78
C.- La perspectiva operacional del análisis de políticas públicas.....	Pág. 79
D.- Descripción de los elementos comunes constitutivos de las políticas públicas.....	Pág. 80
E.- El ciclo de la política pública.....	Pág. 83

## **3.- LA GOBERNANZA Y LA NUEVA GESTIÓN ECONÓMICA (NGP) COMO PARADIGMAS QUE COMPLETAN EL MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA PARA UN ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA.**

A.- El origen del concepto.....	Pág. 90
B.- La aparición del sentido actual de gobernanza en los trabajos de las organizaciones internacionales.....	Pág. 92
C.- Algunas aportaciones doctrinales destacas en torno al concepto de nueva gobernanza.....	Pág. 95
D.- Una visión integral del concepto: La propuesta de L. F. Aguilar Villanueva.....	Pág. 99
E.- La nueva gestión pública (NGP) como nuevo paradigma para la organización y funcionamiento de la Administración Pública. ....	Pág. 101

## **4.- LAS TEORÍAS DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS COMO INSTRUMENTOS JURÍDICO-ECONÓMICOS DE APLICACIÓN AL SISTEMA DE PUERTOS DEL ESTADO.**

A.- Competencia y regulación.....	Pág. 104
a.- Concepto y finalidad de las normas de competencia.....	Pág. 104
b.- El concepto de regulación económica y su desenvolvimiento.....	Pág. 106

B.- Los pilares de la regulación legal y económica del Derecho de la Competencia.....	Pág. 111
---	----------

## **CAPÍTULO III**

### **EL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y EL SISTEMA VIGENTE.**

#### **1.- LA CREACIÓN DE UN SISTEMA CIVIL DE PUERTOS A MEDIADOS DEL SIGLO XIX COMO EXPRESIÓN DE UN ESTADO LIBERAL.**

A.-Introducción.....	Pág. 122
----------------------	----------

B.- El contenido regulatorio del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851 y de su Reglamento de ejecución aprobados durante el Reinado de Isabel II.....	Pág. 124
a.- El Ministerio de Fomento asumió la competencia respecto de la gestión de los puertos, de elaboración de la regulación sobre los mismos, así como sobre la realización de las obras públicas.....	Pág. 125
b.- El Ministerio de Hacienda asumió la competencia para la recaudación de los impuestos específicos, cuyo producto tenía carácter finalista; y se procedió además a la refundición de los arbitrios o tasas, que quedaban reducidos a sólo dos.....	Pág. 127

C.- Las principales aportaciones del Decreto de 1.851 para el establecimiento del nuevo régimen portuario.....	Pág. 128
--	----------

D.- La completa liberalización de la prestación de los servicios portuarios durante los inicios del nuevo sistema portuario del siglo XIX.....	Pág. 129
--	----------

#### **2.- LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL DURANTE LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA, DE 1.874 HASTA LOS AÑOS TREINTA DEL SIGLO XX.**

A.- Esbozo general del sistema portuario español establecido por la Ley de 7 de mayo de 1.880.....	Pág. 131
--	----------

B.- Examen de las características más señaladas del sector portuario durante la Dictadura del General Primo de Rivera.....	Pág. 135
--	----------

C.- La creación de las primeras asociaciones de atención social respecto de la prestación de los servicios portuarios desde finales del siglo XIX.....	Pág. 139
--	----------

### **3.- EL CAMBIO HACIA UN SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PUERTOS DURANTE LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA Y EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO.**

A.- Algunos cambios estructurales durante la II República española..... Pág. 140

B.- La gestión portuaria durante el período de la autarquía económica, 1.939-1.975..... Pág. 142

C.- Los primeros signos de autonomía en la gestión portuaria durante la etapa del desarrollo económico español, de 1.964 a 1.975.....Pág. 145

a.- El desarrollo español durante los años 60 y su necesaria incidencia en la organización, gestión y financiación de los puertos..... Pág. 145

b.- El diseño a finales de los años 60 de un nuevo sistema de financiación y de organización de los puertos españoles durante la etapa del desarrollo económico. Aparecen los primeros Puertos Autónomos..... Pág. 147

### **4.- EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA, LAS AUTORIDADES PORTUARIAS.**

A.- Antecedentes y significado esencial de la Ley 27/1.992..... Pág. 152

B.- Razones para una nueva ley..... Pág. 153

C.- La tramitación parlamentaria del Proyecto de ley. El juego de alianzas y oposiciones entre los diferentes Grupos Parlamentarios..... Pág. 154

### **5.- LA ACTUALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA POR LA LEY 62/1.997..... Pág. 160**

### **6.- LA LEY 48/2.003 DE 26 DE NOVIEMBRE VIENE A COMPLETAR Y DETALLAR EL RÉGIMEN PORTUARIO. ....Pág. 167**

### **7.- LA MODIFICACIÓN SUSTANTIVA DE LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. LA LEY 33/2.010, DE 5 DE AGOSTO.....Pág. 174**

### **8.- ESBOZO GENERAL DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE CONSTITUIDA POR EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE APROBADO MEDIANTE EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2011, DE 5 DE SEPTIEMBRE. .... Pág. 176**

## **CAPÍTULO IV**

### **LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PUERTOS DEL ESTADO, HACIA UNA POTENCIACIÓN DEL MODELO DE AUTORIDAD PORTUARIA.**

#### **1.- LA PUESTA EN MARCHA DE UNA NUEVA POLÍTICA PARA LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.**

A.- Génesis de una nueva política portuaria del Estado: El surgimiento del problema social y la necesidad de incorporarlo a la agenda política como problema a resolver.....	Pág. 183
a.- La incorporación a la agenda política del Gobierno de España y la toma de la decisión política.....	Pág. 183
b.- Identificación de los distintos actores de la política portuaria. ....	Pág. 189
c.- Determinación de los recursos al servicio del conjunto de actores públicos y privados.....	Pág. 195

B.- Tipo de política pública que se examina y fases esenciales en el desarrollo de la política portuaria estatal con carácter general. ....	Pág. 200
---	----------

#### **2.- EXAMEN ESPECÍFICO DEL CONTENIDO DE LA POLITICA PORTUARIA EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO: EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS ACTORES ANTE LA PROPUESTA DE DECISIÓN POLÍTICA PRESENTADA.**

A.- Posiciones de los representantes parlamentarios.....	Pág. 210
B.- Posiciones entre los representantes de los grupos-objetivo.....	Pág. 211
C.- Consideraciones sobre las posiciones mantenidas por el conjunto de actores de la política portuaria respecto del modelo de organización del sistema de puertos del Estado. ....	Pág. 214
D.- Análisis DAFO sobre la conveniencia de formulación de un nuevo modelo de gestión portuaria.....	Pág. 215

#### **3.- EL MODELO DE ORGANIZACIÓN PORTUARIA ACOGIDO EN EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO.**

A.- Examen del panorama normativo precedente relativo a la organización portuaria.....	Pág. 217
--	----------

B.- La posición preeminente en la dirección superior, la coordinación y control del sistema portuario de interés general se atribuye con claridad a Puertos del Estado.....Pág. 224

C.- El mantenimiento de la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias. ....Pág. 227

D.- Avances obtenidos en cuanto a la meta propuesta de la profesionalización de la gestión de cada puerto.....Pág. 228

E.- Breve análisis del Programa Político Administrativo en materia organizativa.....Pág. 229

#### **4.- EXAMEN DEL ESQUEMA ORGANIZATIVO VIGENTE PARA CADA AUTORIDAD PORTUARIA.**

A.- Designación y funciones del Consejo de Administración.....Pág. 230

B.- Carácter y funciones del Presidente de la Autoridad Portuaria.....Pág. 231

C.- Carácter y funciones del Director de la Autoridad Portuaria.....Pág. 232

D.- Naturaleza y funciones del Consejo de Navegación y Puerto.....Pág. 232

#### **5.- NUEVAS FORMULAS ORGANIZATIVAS EN EL ÁMBITO PORTUARIO QUE COMPLETAN EL ESQUEMA LEGAL.**

A.- Exposición de las nuevas fórmulas organizativas que han ido surgiendo a partir de la década de los años noventa del siglo XX en el ámbito portuario. ....Pág. 233

a.- Las Asociaciones y Fundaciones creadas por la propia Autoridad Portuaria.....Pág. 233

b.- La <<Comunidad Portuaria>> barcelonesa.....Pág. 234

c.- El intento de creación de una red global: el <<Clúster Marítimo Español>>.....Pág. 235

B.- Razones que justifican la aparición y consolidación de las nuevas estructuras organizativas: el reconocimiento de la “comunidad portuaria” o de la “red portuaria”.....Pág. 236

C.- Breve exposición del ‘cuadro de actores’ que se deduce de la implementación de la política portuaria.....Pág. 237

#### **6.- LAS DIRECTRICES GENERALES QUE SE DEDUCEN DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LOS PUERTOS DEL ESTADO .....Pág. 241**



## **7.- EVALUACIÓN DE LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO: EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS ACTORES.**

A.- Posiciones de los distintos actores de la política portuaria en relación con la estructura organizativa implementada.....Pág. 243

a.- Opiniones de los Representantes de los Grupos parlamentarios que componen el elenco de actores estrictamente político.....Pág. 243

b.- Evaluación que realizan los representantes de los grupos-objetivo.....Pág.246

c.- Opiniones formuladas sobre la estructura organizativa por los beneficiarios de la política pública.....Pág. 252

B.- Consideraciones generales sobre la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la estructura organizativa.....Pág. 256

## **8.- CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ASPECTO ORGANIZATIVO DE LA POLÍTICA PORTUARIA.....Pág. 257**

## **CAPÍTULO V**

### **EL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.**

#### **1.- LAS BASES DEL RÉGIMEN DE GESTIÓN DEFINIDO EN LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA COMO ACTUALIZACIÓN DEL MODELO INTRODUCIDO POR LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE.**

A.- Delimitación del ámbito material y normativo sobre el que versa el régimen de gestión que abordo en el presente capítulo.....Pág. 265

B.- Los condicionantes económicos, geoestratégicos y de nuevas modalidades del tráfico marítimo-internacional para el modelo de gestión portuaria.....Pág. 267

#### **2.- LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN PORTUARIA.**

A.- Examen de las distintas posiciones manifestadas..... Pág. 270

B.- Consideraciones finales sobre las posiciones manifestadas. .... Pág. 275

C.- Análisis DAFO sobre la gestión portuaria formulada..... Pág. 275

### **3.- MODELO DE GESTIÓN ESTABLECIDO EN EL TRLPEMM QUE CONSTITUYE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA) APROBADO EN 2.010.**

- A.- Los contenidos de gestión de la política portuaria analizada..... Pág. 277
- B.- Breve examen del Programa Político Administrativo. .... Pág. 286

### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PORTUARIA QUE SE DEDUCE DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).**

- A.- El modelo de gestión <<Land Lord Port avanzado>>..... Pág. 287
- B.- La actividad de <<liderazgo>> que asumen las Autoridades Portuarias de fomento y promoción exterior del puerto. .... Pág. 289
- C.- La estrategia de sostenibilidad en la gestión portuaria. ....Pág. 294
- D.- La sostenibilidad aplicada a la construcción de las infraestructuras portuarias: El exhaustivo control documental y la problemática de la gestión de las ayudas comunitarias. Examen del caso: la ampliación del puerto de Gijón-El Musel versus la nueva terminal de contenedores de Cádiz.....Pág. 297
- E.- Examen general de la implementación del nuevo régimen de gestión en materia de infraestructuras portuarias. .... Pág.306
- F.- La gestión social sostenible.....Pág. 312
- G.- La sostenibilidad ambiental, de residuos y de seguridad. ....Pág. 315
- a.- La sostenibilidad ambiental. ....Pág. 315
- b.- El control de los residuos. ....Pág. 321
- H.- Las medidas de seguridad y protección.....Pág. 323
- I.- El ‘cuadro de actores’ durante la fase de implementación del régimen de gestión de la política portuaria.....Pág. 326

### **5.- LA EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.**

- A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión implementado.....Pág. 331
- a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.....Pág. 331
- b.- Opinión de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.....Pág. 332

c.- Evaluación que realizan los representantes de los grupos-objetivo.....	Pág. 333
d.- Opiniones emitidas en relación con el régimen de gestión por los beneficiarios de la política pública.....	Pág. 337

B.- Comentarios generales sobre la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión vigente. ....	Pág. 341
---	----------

<b>6.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA APLICADA AL RÉGIMEN DE GESTIÓN PORTUARIA.....</b>	<b>Pág. 343</b>
--	-----------------

## **CAPÍTULO VI**

### **EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO: LA CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LOS PUERTOS Y LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. LOGÍSTICA E INTERMODALIDAD.**

#### **1.- EL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO COMO ELEMENTO CLAVE PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE AUTOSUFICIENCIA, COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS PUERTOS ESPAÑOLES EN LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE.**

A.- Necesidades a las que sirve el nuevo modelo de gestión del dominio público portuario. ....	Pág. 357
--	----------

B.- La regulación originaria específica de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, que <i>se mantiene “en parte inalterada”</i> tras la política portuaria de consenso que se inicia en 2.009.....	Pág. 361
---	----------

#### **2.- LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO QUE PROPONE LA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA.**

A.- Exposición de las posiciones de los distintos actores en relación con el modelo de gestión del territorio portuario. ....	Pág. 362
---	----------

a.- Las posiciones manifestadas por los representantes de los Grupos Parlamentarios al tiempo de la formulación de la política portuaria. ....	Pág. 363
--	----------

b.- Premisas de las que debía partir la concepción del sistema portuario según el Presidente de Puertos del Estado. ....	Pág. 363
--	----------

- c.- Ideas defendidas por los Presidentes de Autoridades Portuarias, actores públicos que operan, en parte, como grupos-objetivo, durante la formulación de la nueva política portuaria –esto es, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley-. ...Pág. 363
- d.- Las posiciones de los representantes de los titulares de terminales de carga que constituyen uno de los principales grupos-objetivo. .... Pág. 364
- e.- Propuestas de los representantes de los beneficiarios. .... Pág. 366

B.- Consideraciones sobre las posiciones de los actores de la política portuaria sobre la gestión del territorio portuario al tiempo de su formulación. ....Pág.369

C.- Análisis de las debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas que concurrían para el conjunto de actores de la política portuaria sobre las propuestas de mejora en la gestión del territorio portuario.....Pág. 371

### **3.- EXAMEN ESPECÍFICO DEL ÁMBITO URBANÍSTICO: ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS LOCALES PARA LA APROBACIÓN Y EJECUCION DEL PLANEAMIENTO GENERAL EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD DE PLANEAMIENTO QUE SE ENCOMIENDA A LAS AUTORIDADES PORTUARIAS.**

A.- La ordenación territorial como instrumento adecuado para alcanzar un consenso inicial respecto de la localización de zonas portuarias. ....Pág. 372

B.- El Plan General de Ordenación Urbana como instrumento integral de planeamiento que ha de contemplar necesariamente el puerto como sistema general. ....Pág. 376

C.- El Plan Especial del Puerto constituye el instrumento más apropiado para la ordenación urbanística del espacio ligado a las actividades portuarias.....Pág. 378

D.- La Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios como figura que permite el encaje de las competencias concurrentes de las Autoridades Portuarias y de los Municipios sobre el puerto.....Pág. 380

### **4.- EL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y EL ACUERDO POLÍTICO EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO.**

A.- La gestión del dominio público.....Pág. 386

B.- Las modificaciones introducidas por la política portuaria de 2.010 en la regulación del dominio público portuario.....Pág. 386

C.- Análisis del programa político-administrativo examinado. ....Pág. 393

## **5.- LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO PROPUESTO POR LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA.**

A.- Actuaciones destinadas a la optimización del espacio portuario. ....	Pág. 394
B.- La logística como actividad indispensable para la óptima implementación de la política portuaria, para el desenvolvimiento del transporte de contenedores y de la mercancía estandarizada.....	Pág.398
a.- La logística en la actualidad. ....	Pág. 398
b.- El desenvolvimiento de la logística en Europa durante los últimos años. ....	Pág. 400
c.- La logística en el comercio marítimo. ....	Pág. 401
d.- La aprobación de la <<Estrategia Logística de España>>. ....	Pág. 404
e.- Consideraciones sobre la implementación de la logística como elemento clave de la nueva política portuaria. ....	Pág. 408
f.- Una apuesta logística diferente: el desarrollo de Zonas Francas Portuarias. ...	Pág. 413
C.- El desarrollo de las interconexiones ferroviarias de los puertos, un objetivo claramente definido por el Ministerio de Fomento como medida clave para el éxito global de la política portuaria. ....	Pág.418
a.- Las interconexiones ferroviarias en los puertos, un punto de encuentro entre las Entidades públicas empresariales del Ministerio de Fomento.....	Pág.418
b.- La presencia de las terminales de ferrocarril en los puertos de interés general.....	Pág. 419
c.- La conexión por ferrocarril en la Red Europea de Transportes (RTE-T).....	Pág. 425
d.- Consideraciones a propósito de la implementación de la política portuaria sobre la intermodalidad.....	Pág. 435
D.- Examen del ‘cuadro de actores’ en la fase de implementación de la política pública portuaria.....	Pág. 438

## **6.- LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO.**

A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión implementado.....	Pág. 443
a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.....	Pág. 443
b.- Posiciones de los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado. ....	Pág. 444
c.- Opiniones que realizan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen de gestión del territorio portuario.....	Pág. 445

d.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.....	Pág. 450
--	----------

B.- Comentarios generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la nueva gestión del territorio portuario. ....	Pág. 455
---	----------

<b>7.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA EN MATERIA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO.</b> .....	Pág. 457
--	----------

## **CAPÍTULO VII**

### **EL PERFECCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN LIBERALIZADO DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

#### **1.- ANTECEDENTES DEL MODELO ACTUAL.**

A.- Condicionantes económicos y de gestión que coadyuvaron a la formación del régimen liberalizado de prestación de servicios portuarios concretado, inicialmente, en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.....	Pág. 469
--	----------

B.- La evolución de la regulación portuaria de prestación de servicios: De la titularidad pública en 1.992 a la pretensión de “ <i>republicatio</i> ” en 2.005.....	Pág. 471
---	----------

a.- El modelo inicial de prestación de servicios portuarios contenido en la Ley fundacional de Puertos del Estado de 1.992.....	Pág. 472
---	----------

b.- La modificación del régimen de prestación de los servicios en los puertos de interés general desarrollada por la Ley de 26 de noviembre del 2.003. La redefinición del papel de la Autoridad Portuaria.....	Pág. 473
---	----------

C.- Perspectivas de innovación del régimen de prestación de servicios en los puertos del Estado. El anteproyecto de Ley que elaboró el Ministerio de Fomento en 2.005 como precedente inmediato y alternativa manejada al modelo finalmente confirmado.....	Pág. 476
---	----------

#### **2.- POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS, INCLUYENDO UNA REFERENCIA AL FOMENTO DE LA INTERMODALIDAD Y LA LOGÍSTICA DE APOYO.**

A.- Intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios. ....	Pág. 480
---	----------

B.- Intervención de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento.....	Pág. 481
C.- Intervención de los representantes de las Autoridades Portuarias –actores públicos- que se comportan, en parte, como grupos-objetivo.....	Pág. 483
D.- Participación de los beneficiarios. ....	Pág. 485
E.- Posiciones de los grupos-objetivo. ....	Pág. 487
F.- Consideraciones finales sobre las posiciones del conjunto de los actores públicos y privados.....	Pág. 497
G.- Análisis DAFO en relación con la formulación del nuevo régimen de prestación de servicios portuarios. ....	Pág. 499

### **3.- LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS EN EL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).**

A.- Las novedades más destacadas en la formulación de la política portuaria de prestación de servicios.....	Pág. 500
B.- La nueva regulación del régimen de estiba que intenta imprimir una mayor autonomía organizativa del sector de la estiba con la garantía del control por las Autoridades portuarias.....	Pág. 502
C.- Breve análisis del Programa Político-Administrativo en materia de servicios portuarios.....	Pág. 506
D.- El modelo de prestación de los servicios en los puertos de interés general.....	Pág. 506

### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA RELATIVA AL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS.**

A.- La participación de los operadores privados en la prestación de los distintos servicios portuarios.....	Pág. 513
B.- Competencia y publicidad. ....	Pág. 514
C.- La competencia interportuaria: la competencia entre navieras y las alianzas para el transporte; la competencia entre puertos.....	Pág. 514
D.- La competencia intraportuaria: el control de la interdicción de las prácticas colusorias, el fomento de la competencia entre operadores y la conflictividad administrativa como táctica de competencia.....	Pág. 525

E.- La organización del servicio de estiba ha sido impugnada por la Comisión Europea ante el Tribunal de Justicia de la UE. ....	Pág.530
a.- Formulación de un Dictamen desfavorable por la Comisión Europea y la posterior denuncia de España ante el Tribunal de justicia de la Unión Europea.....	Pág. 530
b.- Cuál es la argumentación jurídica mantenida por la Comisión Europea.....	Pág. 531
c.- El Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea resuelve en contra del sistema español de estiba.....	Pág. 532

F.- La orientación hacia la prestación de unos servicios de calidad.....	Pág. 534
a.- Instrumentos de fomento de la calidad en la prestación de los servicios.....	Pág. 535
b.- Instrumentos para evaluar la calidad de los servicios. En especial, la puesta en marcha y el desenvolvimiento del <<Observatorio Permanente de Mercado de los Servicios Portuarios>>.....	Pág. 538

G.- El ‘cuadro de actores’ de la implementación de la nueva política portuaria en cuanto al régimen de prestación de los servicios en los puertos, distinción entre aplicación del régimen y toma de decisiones estratégicas.....	Pág. 542
---	----------

## **5.- EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de prestación de servicios implementado en los puertos.....	Pág. 547
a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.....	Pág. 547
b.- Opiniones que mantienen los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.....	Pág. 548
c.- Posiciones que manifiestan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen de prestación de los servicios portuarios.....	Pág. 551
d.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.....	Pág. 559

B.- Consideraciones generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la nueva regulación de la prestación de servicios portuarios.....	Pág. 566
---	----------

## **6.- CONSIDERACIONES FINALES RESPECTO DE LA POLÍTICA PORTUARIA RELATIVA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS. ....**

Pág. 567



## **CAPÍTULO VIII**

### **EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.**

#### **1.- EL RÉGIMEN ECONÓMICO ESTABLECIDO POR LA LEY 48/2.003 QUE RENOVÓ EL SISTEMA ORIGINAL DE LA LEY DE PUERTOS.**

A.- La actualización y renovación del sistema portuario estatal. ....Pág. 579

B.- La modificación del régimen económico y de prestación de los servicios en los puertos de interés general desarrollada por la Ley de 26 de noviembre del 2.003. La redefinición del ámbito portuario.....Pág.580

C.- El anteproyecto de Ley de 2.005, elaborado por el Gobierno socialista, contenía una serie de innovaciones concretas de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.....Pág. 585

#### **2.- POSICIONES DE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN RELACIÓN CON LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA EN MATERIA ECONÓMICO-PORTUARIA.**

A.- Posiciones manifestadas por los portavoces de los grupos parlamentarios...Pág. 587

B.- Intervención de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento.....Pág. 588

C.- Manifestaciones realizadas por los representantes de las Autoridades Portuarias –actores públicos- que se comportan, en parte, como grupos-objetivo.....Pág. 589

D.- Participación de los beneficiarios.....Pág. 592

E.- Intervenciones de los grupos-objetivo.....Pág. 594

F.- Comentarios sobre las posiciones del conjunto de actores públicos y privados.....Pág. 601

G.- Análisis DAFO respecto del diseño del régimen económico en la política portuaria del Estado a partir del conjunto de posiciones manifestadas por los actores públicos y privados y de las grandes ideas que definían el ámbito del debate.....Pág. 603

#### **3.- LA FORMULACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA EN MATERIA ECONÓMICA: CONTENIDO DEL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).**

A.- Exposición de los contenidos económicos más destacados de la nueva política portuaria.....Pág.605

B.- Análisis del Programa Político Administrativo aprobado en materia económica.....	Pág. 614
--	----------

#### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL.**

A.- Recursos del sistema económico de puertos de interés general.....	Pág. 615
a.- La situación económico-financiera “ <i>como consecuencia de la entrada en vigor de las nuevas medidas</i> ”.....	Pág. 615
b.- Medidas adoptadas por Puertos del Estado de devolución de los importes indebidamente cobrados por las tasas portuarias anuladas en aplicación de la Ley de Puertos.....	Pág. 616
c.- Adopción por parte de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias de medidas tendentes a ganar competitividad internacional y captar “tráfico portuario” consistentes en la rebaja de los gravámenes y bases de valoración de las tasas portuarias, en aplicación de la nueva política portuaria.....	Pág. 617
d.- La dotación del Fondo de Compensación Interportuario permite asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de puertos del Estado.....	Pág. 621

B.- La polémica surgida con ocasión de la modificación de la tasa de ayudas a la navegación.....	Pág. 624
--	----------

C.- Nivel y estructura de las inversiones portuarias y examen de las medidas específicas adoptadas para el fomento de las mismas en el << <i>Plan de Medidas para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia</i> >>.....	Pág. 625
---	----------

D.- Cifra de negocio, ingresos y rentabilidades, deuda pública y gastos de explotación.....	Pág. 638
---	----------

E.- Valor generado y productividad.....	Pág. 647
---	----------

F.- Consideraciones sobre la implementación de la nueva formulación del régimen económico de los puertos.....	Pág. 649
---	----------

G.- El ‘cuadro de actores’ relativo a la implementación de las grandes medidas correctoras del régimen económico en la nueva política portuaria.....	Pág. 650
--	----------

#### **5.- EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA IMPLEMENTADA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN ECONÓMICO.**

A.- Posiciones de los diferentes actores de la política portuaria en relación con el régimen económico en los puertos.....	Pág. 654
a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.....	Pág. 654
b.- Juicio que manifiestan los Portavoces de los Grupos Parlamentarios minoritarios a propósito de la nueva Ley.....	Pág. 655

c.- Opiniones que mantienen los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.....	Pág. 656
d.- Posiciones que manifiestan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen económico portuario.....	Pág. 659
e.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.....	Pág. 665

B.- Comentarios generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la nueva regulación del régimen económico de los puertos del Estado.....	Pág. 673
--	----------

<b>6.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PORTUARIA EN MATERIA ECONÓMICA.....</b>	<b>Pág. 675</b>
--	-----------------

## **CAPÍTULO IX**

### **EXAMEN DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA IMPLEMENTADA.**

#### **1.- ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA POLÍTICA PORTUARIA PARA LA PROPIA CONFORMACIÓN DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS Y DEL TEJIDO EMPRESARIAL QUE EN ELLAS DESARROLLA SU ACTIVIDAD.**

A.- La estrategia de ‘especialización de tráfico’ por parte de determinadas Autoridades Portuarias. Un ejemplo, la especialización en el sector del automóvil. ....	Pág. 683
---	----------

B.- Las estrategias de ‘apoyo a la diversificación de tráfico’ adoptadas por diversas Autoridades Portuarias como las de Las Palmas o A Coruña como medida para rentabilizar la infraestructura portuaria y generar negocio para la comunidad portuaria y su zona de influencia. ....	Pág. 693
---	----------

C.- Las alianzas entre navieras como factor clave para comprender cuál es el panorama actual de la competencia internacional en el tráfico de contenedores de tránsito.....	Pág. 705
---	----------

D.- La ampliación del Canal de Panamá como factor estratégico determinante para el futuro del comercio marítimo mundial y, por ende, de los puertos españoles.....	Pág. 709
--	----------

E.- En los últimos años, se ha impulsado un amplio desarrollo de los servicios comerciales en los grandes puertos del sistema de interés general como, por ejemplo, en Algeciras, convirtiéndose en pieza esencial del “tejido económico portuario”.....	Pág. 712
--	----------

F.- Especial referencia al desarrollo del servicio comercial de suministro de gas natural licuado (GNL) como combustible para buques por los puertos tecnológicamente más avanzados del sistema. ....Pág. 714

## **2.- CONSECUENCIAS SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y DE LAS RESPECTIVAS ZONAS DE INFLUENCIA DE CADA PUERTO.**

A.- La pujanza comercial de determinadas Autoridades Portuarias como APBA y Vigo, consecuencias.....Pág.721

B.- La trascendencia de los puertos para canalizar el sector exportador de la zona de influencia: ejemplos Alicante y Motril.....Pág.724

C.- Los puertos como pieza clave en la recuperación de la economía española. La importancia del tirón de las exportaciones.....Pág.726

D.-Los puertos como motor de desarrollo económico de la respectiva zona de influencia: Barcelona, Valencia y Cartagena.....Pág.731

## **3.- EL TURISMO DE CRUCEROS COMO MODALIDAD DESTACADA DE LA INDUSTRIA TURÍSTICA ESPAÑOLA.**

A.- El importante crecimiento experimentado por el tráfico de cruceros en España, desde 2.001, se vio frenado en 2.012 como consecuencia de una leve bajada de la demanda.....Pág.734

B.- Las consecuencias económicas del sector de cruceros cada vez son más relevantes para la economía española y europea. ....Pág. 738

C.- La política portuaria sobre los cruceros y sus repercusiones. ....Pág. 741

## **4.- LAS OPERACIONES PUERTO-CIUDAD COMO ASPECTO MÁS VISIBLE DE LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA. ACTUACIONES MÁS RECIENTES.**

A.- Génesis de las operaciones puerto-ciudad realizadas en nuestro sistema portuario. Su inclusión en la nueva Ley de Puertos.....Pág. 746

B.- Las operaciones puerto-ciudad más recientes realizadas con la nueva normativa portuaria vigente.....Pág.750

## **5.- CONSIDERACIONES FINALES.....Pág. 758**

## **CAPÍTULO X**

### **CONCLUSIONES.**

#### **1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.**

A.- La relevancia de la metodología empleada para desarrollar la investigación.....Pág. 767

B.- Vinculación de las conclusiones finales con las obtenidas en los Capítulos centrales de la investigación doctoral.....Pág. 768

#### **2.- CONCLUSIONES OBTENIDAS EN LA INVESTIGACIÓN.**

A.- Consideraciones finales obtenidas en anteriores Capítulos que sirven como conclusiones particulares en relación con determinados ámbitos de la política portuaria.....Pág. 769

a.- Consideraciones finales en relación con el aspecto organizativo de la nueva política portuaria.....Pág. 769

b.- Conclusiones particulares respecto de la política pública aplicada a la gestión portuaria.....Pág. 772

c.- Consideraciones finales aplicables a la política portuaria de gestión del territorio, intermodalidad y logística.....Pág. 778

d.- Conclusiones particulares respecto de la política portuaria relativa a la prestación de los servicios portuarios.....Pág. 782

e.- Consideraciones finales en referencia a la política de puertos en materia económica.....Pág. 785

f.- Conclusiones particulares relativas a las consecuencias económicas y sociales que ha proyectado la política portuaria en su conjunto.....Pág. 789

B.- Conclusiones finales sobre el análisis de la política pública portuaria.....Pág. 792

C.- La tesis que mantiene quien redacta las presentes líneas en relación con la investigación doctoral desarrollada sobre la política pública portuaria.....Pág. 798

**BIBLIOGRAFÍA.....Pág. 799**

**RELACION DE ILUSTRACIONES Y TABLAS QUE ACOMPAÑAN  
LOS DISTINTOS CAPÍTULOS DE LA PRESENTE TESIS  
DOCTORAL.....Pág. 849**

## **ANEXOS**

<b>ANEXO I .....</b>	<b>Pág.869</b>
----------------------	----------------

### **DATOS ECONÓMICOS FACILITADOS POR LA AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS.**

<b>ANEXO II.....</b>	<b>Pág.875</b>
----------------------	----------------

### **MODELO DE ENTREVISTA INICIAL CON PUERTOS DEL ESTADO.**

<b>ANEXO III.....</b>	<b>Pág.879</b>
-----------------------	----------------

### **MODELO DE ENTREVISTA PARA EL PRESIDENTE DE PUERTOS DEL ESTADO.**

<b>ANEXO IV.....</b>	<b>Pág.881</b>
----------------------	----------------

### **MODELO DE ENTREVISTA PARA LOS PRESIDENTES DE AUTORIDAD PORTUARIA.**

<b>ANEXO V.....</b>	<b>Pág.883</b>
---------------------	----------------

### **MODELO DE ENTREVISTA CON LOS ACTORES PRIVADOS DE LA POLÍTICA PORTUARIA.**

<b>DOCTORAL THESIS' SUMMARY INTO THE PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECT.....</b>	<b>Pág. 885</b>
---	-----------------

<b>1.- TITLE OF THE DOCTORAL THESIS.....</b>	<b>Pág. 889</b>
--	-----------------

<b>2.- DEFINITION OF THE STUDY OBJECT.....</b>	<b>Pág. 889</b>
--	-----------------

<b>A.- RELEVANCE.....</b>	<b>Pág. 889</b>
---------------------------	-----------------

<b>B.- ACADEMIC INTEREST.....</b>	<b>Pág. 890</b>
-----------------------------------	-----------------

<b>C.- DEFINITION OF THE STUDY OBJECT.....</b>	<b>Pág. 890</b>
--	-----------------

<b>a.- From a material point of view.....</b>	<b>Pág. 890</b>
---	-----------------

<b>b.- From a temporal point of view.....</b>	<b>Pág.891</b>
---	----------------

<b>c.- From a geographic point of view .....</b>	<b>Pág.891</b>
--	----------------

<b>3.-TARGETS: WHAT IS IT AIMS TO INVESTIGATE? WORK HYPOTHESIS.....</b>	<b>Pág. 891</b>
<b>4.- METHODOLOGY.....</b>	<b>Pág.892</b>
<b>5.- CONTENT.....</b>	<b>Pág. 892</b>
<b>6.- CONCLUSIONS.....</b>	<b>Pág. 894</b>

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS.**



## ABREVIATURAS UTILIZADAS.

AAPP.....	Autoridades Portuarias.
ACNB.....	Asociación de Clubes Náuticos de Baleares.
ACERINOX.....	Aceros Industriales, S.A.
ADIF.....	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.
AdM.....	Autopista del Mar.
AENA.....	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.
AESBA.....	Asociación de Empresas de Servicios de la Bahía de Algeciras.
AGE.....	Administración General del Estado.
ANAM.....	Asociación Nacional Marpol.
ANARE.....	Asociación Nacional de Remolcadores de España.
ANAVE.....	Asociación de Navieros Española.
ANESCO.....	Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques.
ANFAC.....	Asociación Nacional de Fabricantes de Coches.
ANV.....	Asociación Naviera Valenciana.
APA.....	Acuerdo de actuación político-administrativo.
APBA.....	Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras.
APBC.....	Autoridad Portuaria Bahía de Cádiz.
APEMAR.....	Asociación Profesional de Empresas de Actividades de la Provincia de Cádiz.
APIE.....	Agrupación Portuaria de Interés Económico.
APMTA.....	<i>APM Terminals Algeciras.</i>
ASOCELPA.....	Asociación de Consignatarios y Estibadores de Las Palmas.
ATEIA.....	Asociación de Transitarios, Expedidores Internacionales y Asimilados.
AVE.....	Alta Velocidad Española.
BCM.....	<i>Billion Cubic Metres of natural gas or coal.</i>
TTIA.....	Total Terminals Algeciras.
BEI.....	Banco Europeo de Inversiones.
BNG.....	Bloque Nacionalista Galego.
BOCG.....	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE.....	Boletín Oficial del Estado.
CAMPSA.....	Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, Sociedad Anónima.
CC.AA.....	Comunidades Autónomas.
CCI.....	Comunidades de Conocimiento e Innovación.
CC.OO.....	Comisiones Obreras.

CDS.....	Centro Democrático y Social.
CE.....	Comunidad Europea.
CE.....	Constitución Española.
CEACNA.....	Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos.
CEE.....	Comunidad Económica Europea.
CEPSA.....	Compañía Española de Petróleos, S.A.
CETM.....	Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar.
CIU.....	Convergència i Unió.
CLH.....	Compañía Logística de Hidrocarburos.
CMA CGM.....	<i>Compagnie Maritime d'Affrètement - Compagnie Générale Maritime.</i>
CME.....	Clúster Marítimo Español.
CNC.....	Comisión Nacional de la Competencia.
CNF.....	Convenio de Normalización Financiera.
CNMC.....	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.
COE.....	Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
COM.....	Comunicación de la Comisión Europea.
COMPORT.....	Comunidad Portuaria Bahía de Algeciras.
CO2.....	Dióxido de carbono.
CORA.....	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
CPB.....	Comunidad Portuaria de Barcelona.
CSC.....	Comisión de Seguimiento del Convenio.
CSI-IDEA.....	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
CTNE.....	Compañía Telefónica Nacional de España.
DAFO.....	Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.
DJSI.....	<i>Dow Jones Sustainability Index.</i>
DKV.....	<i>Det Norske Veritas.</i>
DP.....	Definición Política.
DPP.....	Dominio público portuario.
DUA.....	Documento Único Aduanero.
EBITDA.....	<i>Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization.</i>
ECA.....	<i>Emission Controlled Area.</i>
EIT.....	Instituto Europeo de Investigación y Tecnología.
EEMES.....	Espacio Económico del Mediterráneo Español.
ENDESA.....	Empresa Nacional de Electricidad, S.A.
EMAS.....	<i>Eco-Management And Audit Scheme.</i>
ERTMS.....	<i>European Rail Traffic Management System.</i>

ESTIBARNA.....	Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores del Puerto de Barcelona.
EU.....	Esquerda Unida.
EE.UU.....	Estados Unidos.
ETT.....	Empresa de trabajo temporal.
EUCC.....	<i>The Decoastal &amp; Marine Union.</i>
FCI.....	Fondo de Compensación Interportuario.
FCC.....	Fomento de Construcciones y Contratas.
FEBER.....	Ferrocarriles de vía estrecha.
FECA.....	Federación Comarcal de Empresarios de Arousa.
FEDER.....	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEIQUE.....	Federación Empresarial de la Industria Química de España.
FERRMED.....	Ferrocarriles del Mediterráneo.
FFJJ.....	Fundamentos Jurídicos.
FITAC.....	Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional.
FMC.....	<i>Federal Maritime Commission.</i>
FMI.....	Fondo Monetario Internacional.
GPH.....	<i>Global Port Holding.</i>
GRI.....	<i>Global Reporting Initiative.</i>
GSM-R.....	<i>Group Special Mobile for Railways.</i>
GNL.....	Gas Natural Licuado.
HB.....	Herri Batasuna.
IDC.....	<i>International Dockworker Council.</i>
IGIC.....	Impuestos General Indirecto Canario.
I+D.....	Investigación y desarrollo.
INCN.....	Importe Neto de la Cifra de Negocio.
INECA.....	Instituto de Estudios Económicos de Alicante.
INTERCMAR.....	Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino de Galicia.
IPC.....	Índice de Precios al Consumo.
ISO.....	<i>International Organization for Standardization.</i>
ITS.....	<i>Intelligent Technology Systems.</i>
IULV-CA.....	Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.
IVA.....	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LIC.....	Lugar de Interés Comunitario.
LDC.....	Ley de Defensa de la Competencia.
LP.....	Ley de Puertos.
LPC.....	Ley del Procedimiento Común.

LPEMM.....	Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
LGP.....	Ley General Presupuestaria.
LOFAGE.....	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LREYPSPIG.....	Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General.
LRFPE.....	Ley de Régimen Financiero de los Puertos Españoles.
LRJAPYAC.....	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LJPYEA.....	Ley de Juntas de Puertos y Estatutos de Autonomía.
M€.....	Millones de euros.
MARPOL.....	Marine Pollution.
MCE.....	Mercado Común Europeo.
MCE.....	Mecanismo Conectar Europa.
MFP.....	Marco Financiero Plurianual.
MSC.....	<i>Mediterranean Shipping Company.</i>
M\$.....	Millones de dólares.
Mt.....	Millones de toneladas.
NGP.....	Nueva Gestión Pública.
NUTS.....	<i>Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques.</i>
OCDE.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa.
ODEUP.....	Orden de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios.
OECE.....	Organización Europea de Cooperación Económica.
OLAF.....	Oficina de la Lucha Contra el Fraude.
OMI.....	Organización Marítima Internacional.
ONG.....	Organización no gubernamental.
OPEP.....	Organización de Países Exportadores de Petróleo.
OHSAS.....	<i>Occupational Health and Safety Assessment Series.</i>
OTP.....	Organización de Trabajadores Portuarios.
PA.....	Planes de acción.
PA.....	Partido Andalucista.
PACT.....	<i>Pilot Actions for Combined Transport.</i>
PAH.....	Plataforma de Afectados por las Hipotecas.
PERS.....	<i>Port Environmental Review System.</i>
PGOU.....	Plan General de Ordenación Urbana.
PIB.....	Producto Interior Bruto.
PIF.....	Punto de inspección fronteriza.

PIPE.....	Plataforma de Inversores de Puertos Españoles.
PITVI.....	Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda.
PLISAN.....	Polígono Industrial Logístico de Salvaterra-As Neves.
PMA.....	Países Menos Avanzados.
PNITVi.....	Plan Nacional de Infraestructuras, Transporte y Vivienda.
PNUD.....	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNV.....	Partido Nacionalista Vasco.
PP.....	Partido Popular.
PPA.....	Programa de actuación político-administrativo.
PRR.....	Planes de Recepción de Residuos del Puerto.
PRRD.....	Planes de Recepción de Residuos y Desechos de Instalaciones.
PSOE.....	Partido Socialista Obrero Español.
PUEP.....	Plan de Utilización de Espacios Portuarios.
Km.....	Kilómetro.
KPMG.....	<i>Klynveld Main Goerdeler &amp; Peat Marwick International.</i>
RC.....	Reglamento de Costas.
REB.....	Registro Especial de Buques.
REC.....	Registro Especial de Canarias.
REF.....	Régimen Económico Fiscal.
RIC.....	Reserva para Inversiones en Canarias.
RIG.....	Relaciones Intergubernamentales.
RFIG.....	Red Ferroviaria de Interés General.
RLC.....	Relación Laboral Común.
ROM 5.1.....	Programa de Recomendaciones de Obras Marítimas, 5.1 ‘Calidad de las aguas litorales en áreas portuarias’.
RPJ.....	Reglamento de ejecución del Título I de la Ley de Juntas de Puertos y Estatutos de Autonomía.
RRHH.....	Recursos Humanos.
RTE-T.....	Red Transeuropea de Transporte.
SAGEP.....	Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios.
SASEMAR.....	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.
SATE.....	Sociedad Anónima de Trabajadores de Estiba.
SECAs.....	<i>SOx Emission Controlled Areas.</i>
SEED.....	Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba.
SEDIGAS.....	Asociación Española del Gas.
SEPES.....	Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo.
SEVASA-SAGEP.....	Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de Valencia.

SGA.....	Sistema de Gestión Ambiental.
SINO- <i>International Freight Forwarders Conference</i> .....	Conferencia Internacional de Transitarios.
SIL.....	Salón Internacional de Logística.
SOIVRE.....	Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones.
SSS.....	<i>Short Sea Shipping</i> .
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STJUE.....	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
T.....	Tonelada.
TCB.....	Terminal de Contenedores de Barcelona.
TDC.....	Tribunal de Defensa de la Competencia.
TECO.....	Terminal de Contenedores.
TEN-T.....	<i>Trans-European Transport Network</i> .
TEU.....	<i>Twenty-Foot Equivalent Unit</i> .
TFUE.....	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
THC.....	<i>Terminal Handling Charge</i> .
TICs.....	Tecnologías de la información y la comunicación.
T-milla.....	Tonelada/milla.
TMCD.....	Transporte Marítimo de Corta Distancia.
TPM.....	<i>Total Productive Maintenance</i> .
TRANSCONT.....	Asociación de Auto Patronos del Transporte de Contenedores.
TRLEPMM.....	Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante.
TTIA.....	<i>Total Terminal International Algeciras</i> .
UE.....	Unión Europea.
UGT.....	Unión General de Trabajadores.
UIC.....	<i>Union Internationale des Chemins de Fer</i> (Unión Internacional de Ferrocarriles).
UNCTAD.....	<i>United Nations Conference for Trade and Development</i> .
UNDESA.....	<i>United Nations Department of Economic and Social Affairs</i> .
UNDP.....	<i>United Nations Development Programme</i> .
UPTC.....	Universidad Politécnica de Algeciras.
USAID.....	Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de América.
UTE.....	Unión temporal de empresas.
VAB.....	Valor Agregado Bruto
VOPAK.....	<i>Merges of Van Ommeren and Pakloed in 1999</i> .
ZAD.....	Zona de actividad de depósito.
ZAL.....	Zona de actividad logística.

## **CAPÍTULO I**

### **DISEÑO DEL PROYECTO DE TESIS DOCTORAL EN EL ÁREA DE INVESTIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

## **CAPÍTULO I**

### **DISEÑO DEL PROYECTO DE TESIS DOCTORAL EN EL ÁREA DE INVESTIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**DIRECTOR: Dr. D. JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE.**

**ALUMNO: D. MANUEL ESTEPA MONTERO.**

<b>1.- TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL PROYECTADA.....</b>	<b>Pág. 43</b>
<b>2.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.</b>	
A.- Relevancia. ....	Pág. 43
B.- Interés académico.....	Pág. 45
C.- Definición del objeto de estudio.....	Pág. 48
a.- Desde una perspectiva material.....	Pág. 48
b.- Desde una perspectiva temporal.....	Pág. 48
c.- Desde la perspectiva espacial.....	Pág. 49
<b>3.- OBJETIVOS.</b>	
A.- ¿Qué se pretende investigar? Hipótesis de trabajo.....	Pág. 49
Hipótesis de partida.	
B.- Cómo pretendo abordar la investigación.....	Pág. 50
C.- Cuáles son los objetivos que pretendo obtener.....	Pág. 51
<b>4.- METODOLOGÍA.....</b>	<b>Pág. 52</b>
<b>5.- MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>Pág. 54</b>
<b>6.- ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>Pág. 54</b>
A.- El marco teórico, definición del objeto de la investigación en relación con los grandes temas en los que se engloba. ....	Pág. 54
a.- El análisis de las políticas públicas.	
b.- Estudio de las nuevas teorías sobre la gobernanza y la gestión pública.	
c.- La progresiva construcción de una política europea en relación con el sector portuario.	



B.- El marco normativo y su evolución.....	Pág. 54
C.- El marco organizativo del sistema portuario.....	Pág. 55
a.- Principios generales del sistema	
b.- Evolución histórica.	
c.- Sistema organizativo existente en la actualidad.	
d.- Análisis de sus distintos órganos.	
e.- Cuadro de vinculaciones e interacciones.	
D.- El régimen económico del sistema portuario.....	Pág. 55
a.- Los principios generales, suficiencia financiera y autonomía de gestión.	
b.- Especial mención a la asistencia y la competencia interportuaria.	
c.- Los recursos económicos de que dispone el gestor portuario.	
d.- La realidad financiera del sector.	
E.- La gestión del sistema portuario.....	Pág. 55
a.- Los instrumentos de planificación,	
b.- Los presupuestos y la tributación.	
c.- El funcionamiento y control del sistema.	
d.- Los recursos humanos: régimen y vinculaciones entre los actores públicos y privados.	
F.- El régimen de prestación de los servicios portuarios.....	Pág. 55
a.- El principio de la competencia intraportuaria.	
b.- Las clases de servicios portuarios.	
c.- La regulación de la prestación de los distintos servicios.	
d.- Realidad de la prestación de los servicios portuarios	
G.- La gestión del dominio público portuario.....	Pág. 56
a.- Los instrumentos de gestión del dominio público portuario.	
b.- La relevancia de los actores públicos y la subordinación de los particulares.	

c.- Las potencialidades e inconvenientes del sistema.

H.- Las implicaciones urbanísticas de la gestión portuaria..... Pág. 56

a.- Los distintos planes de gestión portuaria

b.- El Plan Especial del Puerto.

c.- Las operaciones puerto ciudad.

I.- Las implicaciones económicas del sistema portuario..... Pág. 56

a.- El sector exterior español y la balanza comercial.

b.- Las repercusiones sobre el área de influencia del puerto.

J.- La relación entre la gestión portuaria y el tráfico marítimo de mercancías: interacción y consecuencias..... Pág. 56

a.- El tráfico marítimo de mercancías en el mundo, Europa y España.

b.- Las nuevas modalidades de tráfico marítimo, las autopistas del mar.

K.- Las vinculaciones del sistema portuario con el sector turístico..... Pág. 56

a.- El tráfico de pasajeros de corta distancia y el de cruceros marítimos en el mundo, Europa y España.

b.- La influencia económica del tráfico de cruceros en los puertos base y de escala.

c.- La gestión portuaria del tráfico de cruceros: las nuevas terminales; las asociaciones portuarias de promoción del tráfico de cruceros; y los proyectos de expansión portuaria.

L.- Consecuencias sociales de la política desarrollada en los puertos. Las operaciones de interacción entre el puerto y la ciudad más próxima.....Pág. 56

M.-Conclusiones..... Pág. 57

N.- Bibliografía..... Pág. 57

Ñ.- Anexos.....	Pág. 57
a.- Protocolo de las entrevistas.	
b.- Relación de actores entrevistados.	
c.- Relación de documentos consultados.	
d.- Relación de ilustraciones, gráficos y tablas.	

# **CAPÍTULO I**

## **DISEÑO DEL PROYECTO DE TESIS DOCTORAL EN EL ÁREA DE INVESTIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**DIRECTOR:** Dr. D. JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE.

**ALUMNO:** D. MANUEL ESTEPA MONTERO.

### **1.- TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL PROYECTADA.**

La investigación proyectada podría tener alguno de los siguientes títulos alternativos:

- 1.- La política portuaria en los puertos de interés general del Estado.
- 2.- El sistema de puertos del Estado: Evolución y análisis.
- 3.- La política pública de los puertos del Estado: Evolución y análisis.

Aunque, finalmente, me he decantado por el de <<*Análisis de la política pública sobre los puertos de interés general*>> en la medida en que sugiere una atención especial hacia el examen de la política pública actualmente en vigor y evita cierta redundancia en la formulación del título.

### **2.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.**

#### **A.- RELEVANCIA.**

La política pública en los puertos de interés general del Estado constituye una de las actuaciones más relevantes que se desarrolla bajo la dirección, dependencia y supervisión de la Administración General del Estado. Su importancia objetiva se aprecia fácilmente si tenemos en cuenta los siguientes datos:

1) Constituye una competencia propia del Ministerio de Fomento que es pieza clave en la estructuración económica de España junto con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Ministerio de Economía y Competitividad y el de Industria.

2) Resulta igualmente significativa al constituir una parte destacada del sector del transporte en España tanto de mercancías como de pasajeros, sobre todo, claro está, entre la Península y los archipiélagos de Baleares y Canarias, Ceuta y Melilla.

3) Especialmente destacada es su proyección en el transporte internacional tanto de mercancías como de pasajeros; ya sea comunitario o exterior a la Unión Europea. Así, por ejemplo, el Puerto de Algeciras tiene conectividad con 87 puertos del mundo.

4) Consecuencia de lo anterior, es su relevancia objetiva en el desarrollo y crecimiento del comercio exterior español. En concreto, cabe afirmar que el conjunto de puertos del Estado, a finales de 2.012, suponía:

- a) El lugar por donde transitan el 80% de las exportaciones nacionales.
- b) Las instalaciones por donde entran el 50% de nuestras importaciones.

Por consiguiente, su buena gestión es clave para el crecimiento de la balanza comercial española y, en última instancia, de nuestro producto interior bruto (PIB). En este punto cabe añadir como, desde 2.008, la exportaciones por vía marítima han crecido en España el 51%.

El Puerto de Valencia, por ejemplo, recibió, el año de 2.012, 1.800 buques contenedores de hasta 350 metros –entre los mayores del mundo- que pueden albergar hasta 14.000 contenedores. Y el conjunto de puertos del Estado recibió 14 millones de contenedores.

5) Otro aspecto destacado de la política portuaria lo constituye el impacto que cada uno de los tráficos portuarios predominantes tiene en la zona de influencia del puerto, en la medida en que nutre el territorio circundante (por ejemplo, lo abastece de acero y maquinaria especializada) y constituye la vía natural de salida de los productos que se elaboran en el área (gránulos líquidos como el aceite de oliva o automóviles de las factorías implantadas en la zona).

6) También interesa señalar la influencia, cada vez más directa, que el tráfico portuario de cruceros marítimos tiene en los puertos base y en los puertos de escala. Influencia, en primer lugar, en el desenvolvimiento turístico en la medida en que permite la llegada de un importante número de visitantes nacionales y extranjeros a las ciudades más próximas. Pero también económica para otros sectores ya que los puertos representan el punto de referencia para dar servicio y avituallar a los buques que prestan este tipo de servicio.

Evidentemente, no cabe olvidar el aspecto institucional del tema pues la política portuaria requiere, como no podía ser de otro modo, de todas y cada una de las fases tradicionales de ejecución de una política pública:

- a) Diseño o esbozo de la misma, fijando el objetivo último a perseguir en conexión con los fines generales de la política económica y sectorial.
- b) Establecimiento de objetivos concretos en un marco temporal de largo y medio plazo.
- c) Planificación en sus distintas modalidades (económica; de gestión empresarial; de obras públicas a realizar; de localización o ubicación espacial de actividades; o urbanística).
- d) Implantación de la política pública planificada, lo cual conlleva evidentemente su ejecución y gestión por los responsables portuarios.
- e) Y por último, los medios y sistemas que van a permitir la evaluación y el rediseño permanente de la política.

Además, las políticas públicas portuarias impulsadas por el Estado son servidas por una red de actores principales e implican a otros secundarios. Así, cualquiera que fuera el resultado de la investigación a desarrollar, dado lo relevante del impacto de las actuaciones a las que aludo en el conjunto de la economía nacional, se trata de una relación de actores individual y objetivamente destacada, comenzando por el Ministerio de Fomento.

## **B.- INTERÉS ACADÉMICO.**

La importancia académica del objeto de estudio señalado deriva, fundamentalmente, de los datos que se añaden a la relevancia objetiva del mismo ya apuntada que expongo en los párrafos del presente apartado.

Constituye un tema hasta el momento presente inédito como tema de tesis doctoral desde la perspectiva del estudio de la Ciencia de la Administración. Aunque en otras disciplinas científicas muy vinculadas tradicionalmente al sector portuario tales como la ordenación del territorio y el urbanismo, la geografía económica, la ingeniería y la economía aplicada es posible identificar una serie de estudios especializados, sobre todo en la última década<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> F. PONS CÀNOVAS, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, *El régimen jurídico de los espacios portuarios*, CEDECS, Barcelona. 2.001, pp. 25 a 28, da una referencia de obras en torno al tema portuario. En concreto, merece la pena leer las notas 1 a 12 que contienen la práctica totalidad de la <<bibliografía editada sobre la materia desde 1.973 hasta 2.001>> en los campos jurídicos y de geografía económica. Con especial mención al 'excursus histórico' de L. M. COSCULLUELA MONTANER, *Administración Portuaria*, Tecnos, 1.973, 303 páginas, que ya he empleado en anteriores publicaciones mías (vid. J. L. ALMAZÁN GÁRATE y M. ESTEPA MONTERO,

En este punto, deseo poner de relieve que, en cuatro Capítulos de la Obra, algunos apartados (Capítulos II.1, III.1 a 3, VI.3 y IX.4 en los que introduzco una <<Nota de Advertencia>> a pie de página) coinciden formalmente en ámbitos secundarios del tema propuesto (relato histórico de la construcción del marco europeo sobre el sector marítimo y portuario; desarrollo histórico del régimen portuario; del encaje que en nuestro Ordenamiento jurídico han tenido los diferentes planes urbanísticos y sobre la evolución de las relaciones del puerto con la ciudad) con el título de algún trabajo publicado por quien escribe las presentes líneas. Sin embargo, en todos los casos se trata de trabajos jurídicos que además no coinciden con el objeto material de la presente investigación, en la medida en que abordan el régimen jurídico previo a la política pública que se formula. Además, en la exposición de la presente Tesis he buscado expresamente la originalidad de los referidos apartados con nuevas fuentes bibliográficas y documentales, pretendiendo darles en todo momento un enfoque propio de Ciencia de la Administración. La inclusión en la redacción del estudio doctoral viene justificada, precisamente, por ese carácter secundario o de acompañamiento de los aspectos que en J. L. ALMAZÁN GÁRATE y M. ESTEPA MONTERO, *El Régimen Jurídico de los Puertos del Estado*, 2ª edición, E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid, enero de 2.007, pp. 15 a 50, abordo respecto del núcleo principal que se investiga: ¿Cuál es la nueva política portuaria? ¿En qué consiste? ¿Cuáles son sus consecuencias?<sup>2</sup>.

---

*El Régimen Jurídico de los Puertos del Estado*, 2ª edición, E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid, enero de 2.007, pp. 15 a 50). Por su parte, F. GONZÁLEZ LAXE, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de A Coruña, *El conocimiento y la investigación portuaria*, El Vigía (Edición nacional), 19-1-15, Barcelona, p. 5, menciona la relación de grupos de investigación actualmente en funcionamiento en diversas Universidades españolas en relación con diversos aspectos de la actividad portuaria. En concreto, en Cantabria sobre eficiencia del transporte portuario; en Asturias sobre efectos multiplicadores en la economía regional y local del tráfico portuario; en A Coruña sobre conectividad y medición del foreland, sostenibilidad portuaria y políticas de integración social; en Cádiz, sobre los impactos económicos; en Sevilla, desarrolla diversos trabajos sobre estudios de impactos, asuntos relacionados con la coordinación y regulación portuaria, y la economía de cruceros; en Valencia, análisis relacionados con la eficiencia portuaria, estudios económicos de terminales, transporte marítimo de corta distancia y transporte marítimo y comercio exterior. En el ámbito del Derecho Administrativo, simplemente destaco, por razones de espacio, como Doctores que han abordado el tema a D. Miguel Navajas Rebollar (1.998, U. Oviedo), D. Ferrán Pons Cánovas (1.998, U. Autónoma d Barcelona), D. Pablo Acero Iglesias (2.002, U. Cantabria) y a D. Bartomeu Trias Prats (2.010, U. Illes Balears).

<sup>2</sup> Vid. J. L. ALMAZÁN GÁRATE y M. ESTEPA MONTERO, *El Régimen Jurídico de los Puertos del Estado*, 2ª edición, E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid, enero de 2.007, pp. 15 a 50. M. ESTEPA MONTERO, *Regulación del transporte marítimo: las autopistas del mar*, incluida en la Obra colectiva dirigida por Santiago Muñoz Machado, *Derecho de la Regulación Económica*, VI. Transportes, Director Alberto Ruiz Ojeda, Editorial Iustel y Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, 1ª edición, Madrid, 2.011, pp. 559 a 692. M. ESTEPA MONTERO, *Relaciones y conflictos jurídicos entre los municipios y los puertos de interés general*, incluida en el libro de Estudios en homenaje al Profesor D. Luis Morell Ocaña dirigido por Alberto Ruiz Ojeda, *El Gobierno Local*, 1ª edición, Editorial Iustel y Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, Madrid, 2.010, pp. 890 a 929.

Aparte de ello, mi incursión en el tema propuesto ha sido mínima. Pues en relación con la normativa propia de la política pública que se examina; que se materializa por primera vez en la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, sólo había elaborado, con anterioridad al comienzo de la investigación, un análisis jurídico de urgencia para añadir a una exposición general sobre ‘*técnicas de regulación*’, de apenas 15 páginas, justo en los días siguientes a su publicación en el Boletín Oficial del Estado, para su comentario en un encuentro universitario<sup>3</sup>.

Continuando con el examen del interés académico, cabe destacar que se trata de uno de los sectores que más se han visto afectados por los cambios organizativos y competenciales que han tenido lugar desde la aprobación de la Constitución Española de 1.978 que ha dado lugar a la aparición del actual cuadro de actores públicos debido a la reordenación del esquema general de las Administraciones públicas. De manera que, siendo competencia tradicionalmente estatal la portuaria, en el momento presente, resulta atribuida en relación con determinadas instalaciones también a las Comunidades Autónomas.

Asimismo, aparece, con carácter previo a su análisis en profundidad, como un sector de las políticas públicas muy dinámico. En el que, por una parte, se han ensayado nuevas fórmulas institucionales para la gestión de la red de puertos y, por otro, se han creado o acogido toda una serie de instrumentos de dirección, planificación, gestión y control al servicio de los objetivos fijados a nivel gubernamental.

Finalmente, no cabe olvidar la evolución sufrida por la política portuaria al compás de las directrices de liberalización que, desde mediados de los años noventa del pasado siglo, ha tenido lugar en la mayoría de los denominados “*sectores económicos regulados*”, impulsadas por los sucesivos Gobiernos en un intento por mejorar los

---

Por último, cuando escribo las presentes líneas -20 de febrero de 2.015- he tenido noticia de que, finalmente, se publicará un artículo mío titulado <<La nueva conformación de las relaciones jurídicas entre los municipios y los puertos de interés general: de la confrontación a la colaboración. El puerto de Málaga>>, A. RUIZ OJEDA y R. ZAMORA ROSELLÓ, *Regulación y Competencia en Servicios de Interés Económico General: Análisis Sectoriales y Comparativos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, 2.015, pp. 163 a 206, en el que abordo el tema propuesto en este apartado pero desde un enfoque eminentemente jurídico. Comentando además diversas experiencias nacionales e internacional de los años 1.980 a 2.000, diferentes a las actuales que se tratan en el presente trabajo doctoral. Por último, también describo en extenso la operación puerto-ciudad que tuvo lugar en el puerto de Málaga; gestada desde el lejano 1.983 a 2.012. Ejemplo que tampoco trato en la investigación que ahora expongo. Asimismo, he recibido el encargo de A. RUIZ OJEDA de redactar un pequeño artículo de ocho páginas sobre la regulación de los sectores portuario y marítimo el 15 de febrero de 2.015 que he de entregar antes del 15 de mayo siguiente y que se publicará previsiblemente por la Editorial Marcial Pons.

<sup>3</sup> Vid. el examen realizado dentro de M. ESTEPA MONTERO, *Las técnicas de regulación en el sector portuario*, incluida en la Obra colectiva dirigida por Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*, 1ª edición, Editorial Iustel y Gobierno de España, Ministerio de Ciencia e Innovación, Madrid, 2.011, pp. 411 a 425.



resultados económicos de la gestión portuaria, con un menor gasto público y una mayor participación de los agentes privados.

### **C.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.**

#### **a.- Desde una perspectiva material.**

Tiene como objeto el estudio de la política pública desarrollada por la Administración General del Estado sobre los denominados “*puertos de interés general*”, regulados en el artículo 149.1.20 CE, los de mayor relevancia económica y social en el conjunto de la red de puertos españoles. Y ello porque constituye un conjunto institucional y organizativo homogéneo que desarrolla una actuación pública definida que es susceptible de un estudio exhaustivo pero que, a la vez, cuenta con la suficiente complejidad –son cuarenta y seis los puertos de interés general- como para apreciar diferencias y especialidades en la aplicación de las directrices y los objetivos en cada puerto en particular.

#### **b.- Desde una perspectiva temporal.**

El trabajo doctoral se centrará especialmente en el período que arranca tras la aprobación de la Constitución Española de 1.978. Y dentro de él, en la fase que se inicia con lo que, hasta el momento presente, constituye la plasmación a nivel legislativo del nuevo marco organizativo, institucional y de políticas públicas en el que se van a desenvolver los distintos actores implicados en el tema. Me estoy refiriendo a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante 27/1.992, de 24 de noviembre, que ha sido objeto con posterioridad de varias e importantes modificaciones y complementos legislativos, destacando la reforma de 2.010. Y últimamente, además, de refundición y armonización mediante delegación legislativa en el año 2.011. Siendo precisamente la etapa que arranca con la reforma de 2.010 el objeto preferente de análisis en la medida en que constituye la formulación más actual y perfeccionada del régimen de puertos que ha servido de base para un diseño sistemático de todas las actuaciones posteriores.

Como resulta obvio, la acotación temporal indicada no impide que se haga referencia cuando sea necesario a la situación precedente, las actuaciones públicas realizadas, sus motivaciones y resultados. Pero, en cualquier caso, con el propósito de que sirva de ilustración para poder entender mejor el proceso que actualmente se desarrolla.

### **c.- Desde la perspectiva espacial.**

La investigación a realizar alcanza a todo el territorio español y, especialmente, claro está, a las zonas donde se ubican cada uno de los puertos de interés general del Estado, calificadas como dominio público portuario (DPP).

También en el aspecto espacial resulta de interés realizar un análisis, aunque sea somero, de las distintas áreas de influencia respecto de las que opera cada puerto y como éstas varían en función del tipo de tráfico de que se trate.

Asimismo conviene considerar la actuación conjunta de la totalidad de los puertos de interés general del Estado como un sistema, como una red de transporte que trata de satisfacer las necesidades del territorio en el que se ubica.

Debiendo advertir, al igual que sucedió con la delimitación temporal, que la acotación espacial realizada no es óbice para que en el estudio que propongo efectúe, cuando así lo estime preciso, referencias muy concretas a la realidad del resto de los puertos en Europa u otros con relevancia mundial, reflejando asimismo cuál es la actividad marítima internacional y cómo les afecta.

## **3.- OBJETIVOS.**

### **A.- ¿QUÉ SE PRETENDE INVESTIGAR? HIPÓTESIS DE TRABAJO.**

El objetivo de la investigación es el de analizar los siguientes elementos.

1) El esquema organizativo público que desarrolla la actividad del conjunto de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de Puertos del Estado.

2) Qué potencialidades tiene el esquema organizativo institucional.

3) Cuál es el cuadro de relaciones existente entre los actores públicos (Administración General del Estado, Administración institucional de ella dependiente, Comunidades Autónomas y Entidades Locales); así como entre los actores públicos ya citados y los privados (como las organizaciones empresariales, sindicales, las cámaras de comercio, los concesionarios y las empresas prestatarias de servicios y usuarios).

4) Cómo afecta el entramado organizativo y de relaciones entre los distintos agentes públicos y privados al diseño, la implementación y la evaluación de la política portuaria en cada uno de sus apartados (el régimen de gestión interno; la gestión del territorio portuario, con especial atención a los esfuerzos por desarrollar la logística y la intermodalidad dentro del mismo; la prestación de los servicios portuarios y el modelo económico).

5) Qué consecuencias institucionales, económicas y sociales provoca la política portuaria y cuál ha sido su evolución. Con atención, cuando ha sido posible, a las implicaciones que tiene respecto de terceros ya sean beneficiarios y/o afectados (como puede suceder, por ejemplo, con los ciudadanos del municipio en el que se encuentra radicado el puerto o con grupos defensores del medioambiente).

### **Hipótesis de partida.**

El diseño organizativo y funcional de la política portuaria del Estado constituye en la actualidad una de las modalidades más acabadas de un modelo descentralizado, regulado al margen de la estructura burocrática clásica, dotado de autonomía, liberalizado y armónico o cooperativo entre actores públicos, y de éstos con los agentes privados, existente en la actualidad.

## **B.- CÓMO PRETENDO ABORDAR LA INVESTIGACIÓN.**

Se trata de identificar, en primer lugar, el material más relevante existente en relación con la temática que se investiga para obtener una comprensión en profundidad de cuál es el estado de conocimiento de la cuestión por parte de los expertos en el tema de los puertos del Estado (economistas y juristas, principalmente). Pero también de expertos en temas de mayor amplitud que engloban al presente (autores en temas de políticas públicas o de sectores económicos regulados). Este apartado se identifica con el marco teórico.

En segundo término, tengo el propósito de elaborar, a partir de los materiales analizados, un relato evolutivo del sector portuario en su conjunto fijando cuáles han sido los principales actores públicos y privados en cada una de las distintas etapas y cuál es el conjunto de las relaciones principales existente. Esta pretensión se concreta en la exposición del marco normativo y su significación.

En tercer lugar, propongo determinar y desarrollar un análisis de cuál es el esquema organizativo, funcional e interactivo en el que se mueve el sector portuario estatal definiendo:

- 1) Las potencialidades, vínculos y relaciones orgánicas.
- 2) Los flujos de información existentes.
- 3) Los puntos fuertes y las debilidades organizativas y funcionales.
- 4) Las limitaciones y efectos.

Este análisis se desarrollará en los distintos capítulos que abordan cada uno de los elementos claves del sistema portuario (organización, régimen económico, gestión del sistema portuario, régimen de prestación de servicios y régimen del dominio público).

Y por último, el análisis en profundidad de los distintos ámbitos que componen el sistema portuario estatal en su conjunto permitirá igualmente conocer las consecuencias que el régimen tiene desde una perspectiva institucional, económica y social y sus vinculaciones con el sector turístico. Lo que se aborda en el capítulo final previo a la formulación de las conclusiones.

### **C.- CUÁLES SON LOS RESULTADOS QUE ME PROPONGO OBTENER.**

Las afirmaciones que siguen se realizan con todas las reservas y prevenciones lógicas que se derivan de una visión prospectiva previa al estudio metódico de cuál es el esquema organizativo, el juego de relaciones y el funcionamiento del sistema portuario. Se trata de obtener un conocimiento lo más ajustado posible a la realidad de:

- 1) Qué desarrollo tiene en la práctica el esquema legal y el marco económico existente.
- 2) Cómo se comportan, en la práctica, los actores y qué efectos tiene dicho comportamiento en el sistema.
- 3) Cómo se justifica el sistema; de dónde derivan los resultados obtenidos en la ejecución de las políticas portuarias.
- 4) Cómo se retroalimenta y se perfecciona el sistema de puertos de interés general.

#### **4.- METODOLOGÍA.**

Dada la amplitud del campo investigado y la más que previsible acumulación de un importante número de datos aunque realice una búsqueda selectiva, intentaré emplear los principales instrumentos de investigación existentes hoy en día en el campo de la Ciencia de la Administración pero acotando, en la medida en que lo considere necesario, cuáles son los datos que resultan necesarios manejar en relación con los objetivos planteados y cuáles los aspectos concretos en los que pretendo incidir (por ejemplo, en relación con la prestación de servicios portuarios, podría ser el grado de satisfacción de las empresas titulares de la prestación del servicio en relación con la libertad de acceso de otros operadores). Por consiguiente, se pretende emplear cada instrumento de investigación con el grado de intensidad que estime preciso.

Las técnicas de investigación que tengo intención de emplear son las siguientes:

1) Análisis bibliográfico con el que pretendo obtener un relato lo más completo posible sobre el estado de la cuestión en torno a los grandes temas horizontales que fundamentan la tesis.

a) Análisis de políticas públicas.

b) El régimen de liberalizaciones en España y la Unión Europea en los sectores regulados.

c) El régimen organizativo y de liberalización del sector portuario en España y en la Unión Europea.

d) Otros temas conexos como las implicaciones urbanísticas, económicas y sociales de la actividad portuaria. Su conexión con el sector marítimo de mercancías y pasajeros.

2) Análisis estadístico que permita conocer cuáles son los parámetros principales de la actividad portuaria (v.gr., volumen de tráfico portuario, rendimiento económico-financiero, etc.).

3) Análisis documental.

En la medida en que sea posible, se trataría de examinar:

- a) Informes específicos elaborados por expertos del sector en relación con los distintos aspectos de la investigación.
- b) Revistas especializadas sobre la actualidad portuaria, sin descartar la información puntual que pueda derivar de revistas de información general.
- c) Examen de la prensa nacional general y de la especializada en temas económicos o portuarios que revele cuál ha sido el proceso de implementación de la política formulada.
- d) Actas o documentación de los entes portuarios que se puedan consultar.

#### 4) Elaboración de entrevistas.

Esta herramienta entiendo que puede ser decisiva en la medida en la que aporta un conocimiento directo de cuál es la postura o toma de posición de los distintos actores en relación con la gestión del sistema portuario precisamente en aquellos aspectos que más le atañen. Además, puede ser capaz de superar la opacidad que suele rodear el funcionamiento de las grandes organizaciones públicas aún en el caso de sectores liberalizados y en los que se pretende una presencia cada vez mayor de las empresas privadas.

Se trataría de realizar una serie de entrevistas, entre 15-20, que permitan conocer en profundidad y de primera mano, el funcionamiento del entramado institucional portuario; las relaciones personales que se operan entre los distintos actores; cuáles son las ventajas e inconvenientes que se perciben del régimen de funcionamiento tal y como se encuentra diseñado en la actualidad.Cuál es la perspectiva futura del sector y cuál desearían que fuera.

Las personas entrevistadas, obviamente, constituirán una representación tipológica del cuadro general de actores existente. Se elegirán aquellas entrevistas en las que, por la experiencia del sujeto como parte del sistema, se previsible la obtención de una respuesta lo más fundada posible.

La relación de entrevistados abarcaría:

- a) Actores públicos, tanto políticos como técnicos.
- b) Actores privados, apartado en el que se incluiría tanto empresas concesionarias como miembros de organizaciones sociales implicadas (sindicatos, organizaciones empresariales, etc.).

## **5.- MARCO TEÓRICO.**

De acuerdo con lo ya advertido en relación con el análisis bibliográfico, resulta conveniente que la investigación doctoral incorpore una primera parte en la que se exponga cuál es el marco teórico que sustenta el sistema portuario. El resto de los instrumentos de investigación también es previsible que aporte, como es lógico, datos sobresalientes que refuercen el esquema teórico.

Al tratarse de una investigación sobre un tema escasamente investigado es de esperar que la mayoría de los autores que puedan seleccionarse lo sean en relación con temas horizontales, esto es, más generales pero que terminan incidiendo en el funcionamiento del sistema español de puertos. Me estoy refiriendo a temas como el análisis de las políticas públicas; el régimen de los sectores regulados del transporte; o la liberalización de sectores económicos tradicionalmente ubicados bajo la dirección, la gestión y la financiación pública en régimen de monopolio.

## **6.- ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN.**

El esquema al que podría atenerse la tesis doctoral proyectada es el siguiente:

### **A.- El marco teórico, definición del objeto de la investigación en relación con los grandes temas en los que se engloba.**

- a.- El análisis de las políticas públicas.
- b.- Estudio de las nuevas teorías sobre la gobernanza y la gestión pública.
- c.- La progresiva construcción de una política europea en relación con el sector portuario.

### **B.- El marco normativo y su evolución.**

- a.- Antecedentes históricos del sistema portuario en el siglo XIX y su regulación hasta el primer tercio del siglo XX.
- b.- Las modificaciones y novedades de la II República. El régimen portuario en la etapa de 1.939-1.975.
- c.- El impacto de la Constitución Española de 1.978 sobre la nueva regulación portuaria, la Ley de Puertos del Estado. La liberalización y descentralización de los años 90.

d.- El vigente Texto Refundido de la LPEMM.

**C.- El marco organizativo del sistema portuario.**

- a.- Principios generales del sistema.
- b.- Evolución histórica.
- c.- Sistema organizativo existente en la actualidad.
- d.- Análisis de sus distintos órganos.
- e.- Cuadro de vinculaciones e interacciones.

**D.- El régimen económico del sistema portuario.**

- a.- Los principios generales, suficiencia financiera y autonomía de gestión.
- b.- Especial mención a la asistencia y la competencia interportuaria.
- c.- Los recursos económicos de que dispone el gestor portuario.
- d.- La realidad financiera del sector.

**E.- La gestión del sistema portuario.**

- a.- Los instrumentos de planificación.
- b.- Los presupuestos y la tributación.
- c.- El funcionamiento y control del sistema.
- d.- Los recursos humanos: régimen y vinculaciones entre los actores públicos y privados.

**F.- El régimen de prestación de los servicios portuarios.**

- a.- El principio de la competencia intraportuaria.
- b.- Las clases de servicios portuarios.
- c.- La regulación de la prestación de los distintos servicios.
- d.- Realidad de la prestación de los servicios portuarios.



#### **G.- La gestión del dominio público portuario.**

- a.- Los instrumentos de gestión del dominio público portuario.
- b.- La relevancia de los actores públicos y la subordinación de los particulares.
- c.- Las potencialidades e inconvenientes del sistema.

#### **H.- Las implicaciones urbanísticas de la gestión portuaria.**

- a.- La ordenación territorial en relación con los puertos.
- b.- La delimitación del recinto portuario.
- c.- El Plan Especial del Puerto.

#### **I.- Las implicaciones económicas del sistema portuario.**

- a.- El sector exterior español y la balanza comercial.
- b.- Las repercusiones sobre el área de influencia del puerto.

#### **J.- La relación entre la gestión portuaria y el tráfico marítimo de mercancías: interacción y consecuencias.**

- a.- El tráfico marítimo de mercancías en el mundo, Europa y España.
- b.- Las nuevas modalidades de tráfico marítimo, las autopistas del mar.

#### **K.- Las vinculaciones del sistema portuario con el sector turístico.**

- a.- El tráfico de pasajeros de corta distancia y el de cruceros marítimos en el mundo, Europa y España.
- b.- La influencia económica del tráfico de cruceros en los puertos base y de escala.
- c.- La gestión portuaria del tráfico de cruceros: las nuevas terminales; las asociaciones portuarias de promoción del tráfico de cruceros; y los proyectos de expansión portuaria.

#### **L.- Consecuencias sociales de la política desarrollada en los puertos. Las operaciones de interacción entre el puerto y la ciudad más próxima.**

**M.- Conclusiones.**

**N.- Bibliografía.**

**Ñ.- Anexos.**

- a.- Protocolo de las entrevistas.
- b.- Relación de actores entrevistados.
- c.- Relación de documentos consultados.
- d.- Relación de ilustraciones, gráficos y tablas.

## **CAPÍTULO II**

### **EL MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA PORTUARIA DEL ESTADO.**

## **CAPÍTULO II**

### **EL MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA PORTUARIA DEL ESTADO.**

#### **1.- LA CONFORMACIÓN DE UNA POLÍTICA PORTUARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.**

A.- El período inicial de creación de una política portuaria en el ámbito de la Unión Europea.....	Pág. 63
B.- El período de despegue de la política europea integrada de transportes.....	Pág. 66
C.- Especial referencia al diseño de la posición comunitaria sobre el futuro de los puertos en el sistema global de transporte en Europa durante los años 2.007 a 2.013. ....	Pág. 70

#### **2.- LA TEORÍA DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO CIENTÍFICO APLICADO AL OBJETO DE ESTUDIO.**

A.- La delimitación del concepto de política pública que estimo apropiado.....	Pág. 75
B.- Las diferentes posiciones doctrinales sobre el análisis de las políticas públicas.....	Pág. 78
C.- La perspectiva operacional del análisis de políticas públicas.....	Pág. 79
D.- Descripción de los elementos comunes constitutivos de las políticas públicas. ....	Pág. 80
E.- El ciclo de la política pública.....	Pág. 83

#### **3.- LA GOBERNANZA Y LA NUEVA GESTIÓN ECONÓMICA (NGP) COMO PARADIGMAS QUE COMPLETAN EL MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA PARA UN ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA.**

A.- El origen del concepto.....	Pág. 90
B.- La aparición del sentido actual de gobernanza en los trabajos de las organizaciones internacionales.....	Pág. 92
C.- Algunas aportaciones doctrinales destacas en torno al concepto de nueva gobernanza.....	Pág. 95
D.- Una visión integral del concepto: La propuesta de L. F. Aguilar Villanueva.....	Pág. 99
E.- La nueva gestión pública (NGP) como nuevo paradigma para la organización y funcionamiento de la Administración Pública. ....	Pág. 101

**4.- LAS TEORÍAS DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS COMO INSTRUMENTOS JURÍDICO-ECONÓMICOS DE APLICACIÓN AL SISTEMA DE PUERTOS DEL ESTADO.**

A.- Competencia y regulación.....	Pág. 104
a.- Concepto y finalidad de las normas de competencia.....	Pág. 104
b.- El concepto de regulación económica y su desenvolvimiento.....	Pág. 106
B.- Los pilares de la regulación legal y económica del Derecho de la Competencia.....	Pág. 111

## CAPÍTULO II

# EL MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA PORTUARIA DEL ESTADO.

### 1.- LA CONFORMACIÓN DE UNA POLÍTICA PORTUARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.

#### A.- El período inicial de creación de una política portuaria en el ámbito de la Unión Europea.

Las políticas portuarias no estuvieron presentes en la conformación inicial de la Comunidad Económica Europea y aún las del transporte marítimo lo estuvieron sólo de soslayo. Y ello por cuanto su Tratado constitutivo<sup>1</sup> afirmaba en su artículo 3º que la política común de transportes era un campo que requería medidas de la Comunidad para su aplicación. El objetivo, obviamente, no podía ser otro que el de fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Sin embargo, los artículos 74 a 84 del Tratado CEE que hacían referencia a problemas de competencia no regulaban los transportes, salvo el artículo 77 que versaba sobre las ayudas de Estado en el transporte terrestre. De modo que el Consejo concluyó que los once artículos del inicial Título IV referidos a '*los Transportes*' contenían un régimen separado para dicho sector. Pero además, el artículo 84, por su parte, preveía que *<<las disposiciones del presente Título se aplicarán al transporte por ferrocarril, por carretera y por vía navegable>>*. Mientras que el transporte marítimo, por el contrario, sólo se mencionaba en el apartado 2 del artículo 84, según el cual, *<<el Consejo podrá, por unanimidad, decidir en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento, podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea>>*. Pues bien, partiendo del contenido del citado apartado, el Consejo concluyó que tanto el transporte marítimo como aéreo se encontraban fuera de la política común de transportes así como de la política de la competencia<sup>2</sup>.

Hasta 1.980, la Comunidad Europea aceptó la sugerencia del Grupo de Trabajo de representantes de los principales operadores en el sentido de que no era necesaria una política específica en el ámbito portuario. No obstante, a partir de dicha fecha, los responsables europeos comenzaron a considerar seriamente la relevancia que, en todo caso, adquiere la gestión portuaria para la buena marcha de los transportes marítimo y terrestre<sup>3</sup>. Lo que tendrá, a su vez, traducción en la Comunicación de la Comisión

---

<sup>1</sup> El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1.957.

<sup>2</sup> Dicha perspectiva se iba a concretar en la adopción del Reglamento (CE) 17/62 del Consejo, el primer Reglamento que dotaba de poderes de investigación y sanción a la Comisión en el campo del Derecho de la competencia. Así dicha norma fue seguida por un acuerdo, en virtud del cual, a propuesta de la Comisión, el Consejo dictó el Reglamento (CE) 141/62 que establecía la inaplicabilidad del Reglamento 17 al sector del transporte en su conjunto, y otro Reglamento más en el sector del transporte terrestre. Vid. L. ORTIZ BLANCO, *Las conferencias marítimas frente al Derecho antitrust de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2.007, pp. 189 a 191.

<sup>3</sup> C.I. Chlomoudis y A. P.A. Pallis, *La Política Portuaria de la UE, una perspectiva histórica*, Investigación Estudios Europeos, 2.005, Vol. 8, número 1, pp. 21-42. La frustración de 25 años de normativa incompleta en materia de transportes llevó al Parlamento Europeo a tomar la iniciativa sin

<<**Hacia una Política Común de transportes: el Transporte Marítimo**>>, de 19 de marzo de 1.985, así como en la **Resolución sobre Política Portuaria del Parlamento Europeo** de noviembre de 1.988 que contiene recomendaciones en el sentido de una mayor autonomía de la gestión portuaria, de competencia entre puertos marítimos y de cobertura de costes por transferencia a los usuarios<sup>4</sup>.

Pero fue con el **Tratado de la Unión Europea**, aprobado en 1.992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1.993, cuando Europa verdaderamente puso las bases para una política común de transportes<sup>5</sup>. Pues dicho Tratado creó como nueva política, con la mira puesta en la unión económica y la dimensión social de la Comunidad, la de <<**redes transeuropeas de transporte**>>, e incorporó los requisitos de protección medioambiental. Un avance que se vería reforzado con la aprobación, en diciembre de ese mismo año 1.992, del <<**Libro Blanco de la Comisión sobre la Política Común de Transportes**>> que se dedicó a la apertura del mercado en el sector<sup>6</sup>. Pues bien, considerando que el Libro Blanco propugnaba una óptima utilización de las capacidades existentes y la integración de todas las redes correspondientes a los diversos modos de transporte en una “red transeuropea” -que incluyera también a los puertos marítimos e interiores-, se aprobó la **Decisión 1.692/1.996/CE del Parlamento y del Consejo de 23 de julio de 1.996**, sobre Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la misma. La Decisión trataba de identificar objetivos, prioridades y grandes líneas de acción, concretadas en proyectos de interés común. El objetivo fundamental era el de garantizar la movilidad sostenible de las personas y de los bienes para contribuir a la creación de un espacio común sin fronteras interiores que abarcara todo el territorio de la Comunidad. Los puertos marítimos, en concreto, deberían permitir el desarrollo del transporte marítimo y constituirían puntos de interconexión entre éste y los demás modos de transporte<sup>7</sup>. El Anexo II incluía, como objetivos de los potenciales proyectos portuarios, facilitar el desarrollo de los intercambios intracomunitarios y de la

---

precedentes de llevar al Consejo ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento del Tratado en materia de transportes (asunto 13/83 de 22 de mayo de 1.985), condenándosele por no haber garantizado la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales terrestres y conminándosele a fijar las condiciones de acceso de los transportistas no residentes a los servicios de transporte nacionales de un Estado miembro. Lo que provocó, indirectamente, una aceleración de la conformación de las políticas en los sectores aéreo y marítimo, donde los avances de la política comunitaria habían sido aún más escasos. Dando lugar a la aprobación de Reglamentos, respectivamente, en 1.986 (Reglamentos CEE 4.055 a 4.058/86, de 22 de diciembre, del Consejo –verdadera fecha de nacimiento de la política marítima europea-) y en 1.992 (Reglamento CEE 3.577/92 del Consejo, de 7 de diciembre, sobre prestación de servicios marítimos en un Estado miembro por los nacionales de otro Estado miembro).

<sup>4</sup> **Nota de advertencia:** La exposición que sigue sobre la construcción del marco europeo que sustenta la política portuaria constituye una redacción original respecto de la contenida en M. ESTEPA MONTERO, *Regulación del transporte marítimo: las autopistas del mar*, incluida en la Obra colectiva dirigida por Santiago Muñoz Machado, *Derecho de la Regulación Económica*, VI. Transportes, Director Alberto Ruiz Ojeda, Editorial Iustel y Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, 1ª edición, Madrid, 2.011, pp. 559 a 692; habiendo buscado de modo consciente nueva documentación que la sustente así como una exposición diferente de la normativa europea de referencia.

<sup>5</sup> El Tratado de la Unión Europea, aprobado el 7 de febrero de 1.992 en la ciudad holandesa de Maastricht, contemplaba las <<**Redes transeuropeas**>>, en su Título VII, como nueva política de la Comunidad Europea. En la actualidad, ha pasado a constituir el Título XVI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea rubricado por los Jefes de Estado y de Gobierno en Lisboa el 13 de diciembre de 2.007.

<sup>6</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN, COMISIÓN EUROPEA, *Comprender las políticas de la Unión Europea: Transportes, Conectar a los ciudadanos y a las empresas de Europa*, Comisión Europea, Bélgica, texto actualizado a noviembre de 2.014, p. 5.

<sup>7</sup> Vid. los artículos 2 y 12 de la Decisión 1.692/1.992/CE, del Parlamento y del Consejo Europeo de 23 de julio de 1.996 sobre Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte.

Comunidad con el resto del mundo; crear una movilidad perenne; así como mejorar el acceso y la cohesión económica y social. Mientras que el Anexo III identificaba los 14 proyectos adoptados por el Consejo Europeo de Essen, ninguno de los cuales incluía a un puerto marítimo; aunque el artículo 21 establecía un procedimiento de revisión quinquenal de la lista de proyectos a partir de un informe de la Comisión.

Con la finalidad de suscitar un amplio debate en torno a cuestiones concretas y a futuras políticas en materia portuaria, la Comisión presentó el 10 de diciembre de 1.997 el <<**Libro Verde sobre Puertos e Infraestructuras Portuarias**>> que comenzaba destacando como la construcción del mercado interior, los cambios tecnológicos en el sector del transporte y el desarrollo de la red de transportes terrestres en Europa habían intensificado la competencia interportuaria<sup>8</sup>. El documento de la Comisión, después de exponer la función de los puertos en la red transeuropea de transporte, centraba su atención en la tarificación y la organización de los servicios portuarios. En relación con la tarificación, afirmaba que el objetivo a largo plazo de una política de tarificación de las infraestructuras debería ser la aplicación de tarifas en función de los costes sociales marginales, incluidos los costes de capital, costes de explotación y costes externos, así como el coste de las nuevas inversiones. En la medida en que una política de este tipo haría que los clientes del puerto sufragasen todos los costes que sus decisiones de transporte suponen para la sociedad en su conjunto. Priorizando este sistema respecto a la fijación de tarifas con arreglo a los costes medios (que generaría fuertes incrementos de tarifas) y a los costes de explotación (que privaría a los usuarios de indicaciones significativas acerca de sus decisiones de transporte).

En materia de servicios portuarios, afirmaba que, de todos, la manipulación de la carga figuraba entre los más afectados por el desarrollo tecnológico y la intensificación de la competencia entre los puertos, siendo ésta última a su vez consecuencia de la realización del mercado interior. Las nuevas tendencias del mercado se caracterizaban por la concentración de capital, la especialización y la integración vertical. Destacaba que la organización del servicio portuario de estiba dependía mucho de la estructura del puerto y del marco regulador del empleo. Existiendo una tendencia constante, según la cual, la prestación del servicio estaba pasando del sector público al sector privado, a fin de incrementar la eficiencia, utilizar el ‘*know how*’ de las empresas privadas y reducir el gasto público que se destinaba a los costes laborales portuarios. Los servicios técnico-náuticos (practicaje, remolque, amarre y desamarre), por el contrario, al responder a la necesidad de seguridad, solían inspirarse en el concepto de “servicio público” y sus tarifas las establecía y controlaba la Administración nacional competente<sup>9</sup>. Destacando que, conforme al principio de neutralidad, garantizado por el artículo 222 TCE, la Comunidad debía mantenerse neutral respecto al régimen público o privado de la propiedad de los operadores portuarios; respetando además el derecho de los Estados miembros a definir los regímenes de los servicios que se prestaban en los puertos de acuerdo con las circunstancias particulares. Sin embargo, había de tenerse en cuenta que las normas sobre la competencia y las libertades establecidas en el TCE (libertad de

---

<sup>8</sup> COMISIÓN EUROPEA, *El Libro Verde sobre Puertos e Infraestructuras Portuarias*, COM (97) 678 final 10.12.1.997, puntos 2 y 3, p. 2.

<sup>9</sup> COMISIÓN EUROPEA, *El Libro Verde sobre Puertos e Infraestructuras Portuarias*, COM (97) 678 final, 10.12.1.997, puntos 81 a 85, pp. 25 y 26.



establecimiento, circulación de trabajadores, de bienes y servicios) se aplicaban también a las Autoridades Portuarias y a las empresas que operaban en los puertos<sup>10</sup>.

Las ideas del <<*Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas*>> dieron lugar a la elaboración por la Comisión Europea de una <<**Propuesta formal de Directiva sobre el acceso al mercado de servicios portuarios**>> que, no obstante, hasta el momento –reconvertida en el actual <<**proyecto de Reglamento sobre el acceso al mercado de Servicios Portuarios**>> que recibió el 8 de junio de 2.014 el visto bueno del Consejo de Ministros de Transportes en primera lectura<sup>11</sup>- no ha visto la luz dado el rechazo que la propuesta inicialmente presentada tuvo por parte del Parlamento Europeo en los años 2.003 y 2.006 debido a la falta de un apoyo decidido de los grupos políticos mayoritarios unido a una oposición frontal de los principales sindicatos europeos representativos de los estibadores. Las organizaciones sindicales alegaban que el contenido de la Directiva propuesta supondría, en la práctica, una reducción considerable del empleo en los puertos, un deterioro de las condiciones de los contratos; así como la generación de problemas de seguridad en las operaciones debido a que acarrearía una falta importante de personal especializado en el sector portuario. No obstante lo anterior, el bagaje doctrinal manejado por la Comisión Europea, en el <<*Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas*>> y en otros textos, se iba a plasmar en España, a raíz de la aprobación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, mediante el proceso de liberalización de los servicios portuarios que más adelante comentaré.

Y finalmente, dentro de este proceso de colocación de los cimientos de una política portuaria europea, cabe mencionar igualmente, el denominado **Programa PACT 1.997-2.001 (Plan de Acción sobre el Transporte Combinado)**, aprobado mediante el Reglamento 2.196/98 del Consejo, de 1 de octubre de 1.998, que desarrollaba un plan de ayudas financieras a experiencias piloto de fomento del transporte combinado, esto es, de puesta en marcha de medidas innovadoras en el transporte multimodal, y que sería sustituido por el **Programa Marco Polo**.

## **B.- El período de despegue y consolidación de la política europea integrada de transportes.**

El 12 de septiembre de 2.001, la Comisión Europea presentó su Libro Blanco titulado <<**La política europea de transportes de cara a 2.010: la hora de la verdad**>> en donde mostró un cambio decisivo hacia una política de transportes respetuosa con el medioambiente, como herramienta para hacer frente al crecimiento desigual de los distintos medios de transporte, la congestión de las carreteras y los ferrocarriles europeos y el creciente impacto de la contaminación. Para ello proponía reequilibrar los distintos modos de transporte potenciando las autopistas del mar; desarrollar soluciones intermodales con el programa Marco Polo, y vincular el transporte marítimo intracomunitario y fluvial con el transporte por ferrocarril y carretera. Así como,

---

<sup>10</sup> COMISIÓN EUROPEA, *El Libro Verde sobre Puertos e Infraestructuras Portuarias*, COM (97) 678 final, 10.12.10.1.997, puntos 91 y 94, pp. 26 y 27.

<sup>11</sup> Vid. Redacción, *España firma con Portugal, Francia y Alemania el acuerdo de constitución del Comité Ejecutivo del Corredor Atlántico*, La Razón (monográfico), 13-10-14, Madrid, p. 2. En relación con el contenido de Reglamento proyectado, la Ministra de Fomento, Dña. Ana Pastor, comentó que “nos hubiera gustado que fuera algo más ambiciosa, como la regulación que ya rige en España”.

finalmente, reducir los puntos de estrangulamiento del sistema. En materia portuaria, específicamente, señalaba la conveniencia de ofrecer servicios eficaces mediante la introducción de una “*competencia controlada*”, con normas claras que permitieran el acceso al mercado de los servicios portuarios; y de simplificar el funcionamiento de los puertos de manera que las Autoridades Portuarias ‘*no fueran juez y parte*’ en la gestión de las entidades operadoras de los servicios<sup>12</sup>.

En 2011, la Comisión Europea aprobó un nuevo Libro Blanco como impulso a la política de transportes titulado <<***Hoja de Ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible***>>, acompañado de otro documento más extenso y detallado denominado <<***Documento de trabajo de la Comisión que acompaña el Libro Blanco***>>. Pues bien, el nuevo Libro hizo sobre todo hincapié en la necesidad de reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero (Europa necesita reducir un 80-95% de sus emisiones por debajo de los niveles de 1.990 antes de 2.050), teniendo en cuenta la importancia del sector del transporte en la Unión Europea que da empleo a 10 millones de personas y representa el 5% PIB; y considerando que nuestro sistema de transporte no es sostenible debido a la saturación de las redes terrestres y sus efectos contaminantes. De modo que, como consecuencia de dicho análisis, ambos textos proponían una serie de medidas con incidencia directa en el sector portuario. En concreto, propugnaban optimizar el rendimiento de las cadenas logísticas multimodales, haciendo uso de los modos eficientes en el consumo de energía. Así la Comisión promueve que, hasta 2.030, el transporte de mercancías por carretera a una distancia de más de 300 Km se traslade a otros modos más sostenibles como el ferrocarril, el transporte marítimo y las vías navegables interiores, y más del 50% para el año 2.050. En lo relativo al transporte de viajeros, defiende ofrecer viajes multimodales puerta a puerta sin solución de continuidad. Insiste en la necesidad de una mayor transparencia de los diferentes conceptos que componen las tasas y tarifas portuarias, así como su correspondencia con los costes pertinentes. E igualmente la conveniencia de aclarar y promover un tratamiento uniforme de las ayudas de Estado en las infraestructuras de transporte. De otra parte, defiende una simplificación de los procedimientos administrativos y las exigencias de información en el transporte marítimo de corta distancia mediante vías específicas que eliminen los papeles (‘*carriles azules*’ y ‘*e-maritime*’) y reduzcan los costos administrativos creando un verdadero ‘*cinturón azul*’ marítimo alrededor del continente europeo libre de barreras burocráticas. Finalmente, propone construir redes y nodos integrados que combinen diversos modos de transporte; así como revisar el programa Marco Polo vinculándolo al desarrollo de la red básica, tratando de desarrollar servicios multimodales de transporte de mercancías, innovadores y eficaces<sup>13</sup>.

En paralelo con la evolución en la concepción de la política del transporte en Europa, la originaria Decisión 1.692/96/CE, de 23 de julio, fue actualizada mediante la Decisión nº 884/2.004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2.004

---

<sup>12</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, *La política europea de transportes de cara a 2.010: la hora de la verdad*, COM (2001) 370 final, 12.9. 2.001, pp. 44 a 49.

<sup>13</sup> Asociación de Navieros Españoles, *Libro Blanco 2.011: Nueva estrategia de transportes de la Unión Europea*, Tribunal Profesional, mayo de 2.011, p. 10 a 16, página digital ([www.anave.es](http://www.anave.es)), recogida en 20 de enero de 2.015. También COMISIÓN EUROPEA, *Comprender las políticas de la Unión Europea: Transportes, conectar a los ciudadanos y a las empresas de Europa*, Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Bruselas (Bélgica), texto actualizado a noviembre de 2.014, p. 5.

(que contó con una versión consolidada en la Decisión 661/2.010/UE, del Parlamento y del Consejo de 7 de julio de 2.010), **siendo sustituida en la actualidad por el Reglamento (UE) 1.315/2.013, de 11 de diciembre, del Parlamento y el Consejo** – que cuenta a su vez con el mecanismo específico de financiación “*Conectar Europa*”, aprobado el mismo día mediante el **Reglamento (UE) 1.316/2.013**, que contenía una clasificación de los puertos marítimos europeos por volumen de tráfico y el número de pasajeros con el que operaban para determinar qué puertos podían incluirse en la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). Además, el referido Reglamento, actualmente en vigor, aclara los criterios para establecer las denominadas “*redes básica y global*” de transporte europeo; determina proyectos de interés europeo; y fija prioridades en su desarrollo. La “*red global*” alcanza a todas las infraestructuras existentes y planificadas de la red transeuropea de transporte, así como aquellas medidas destinadas a fomentar el uso eficiente y sostenible desde el punto de vista social y medioambiental de dichas infraestructuras. Mientras que la denominada “*red básica*” se compone de aquellas partes de la red global que tienen la mayor importancia estratégica para el logro de los objetivos de desarrollo de la red transeuropea de transporte. Pero, en cualquier caso, conviene retener que la red transeuropea de transporte trata de reforzar la cohesión social, económica y territorial de la Unión y contribuye a la creación de un espacio único europeo de transporte eficiente y sostenible, que aumenta las ventajas para sus usuarios y respalda un crecimiento integrador. Pues bien, el “*valor añadido europeo*” de la RTE-T quedará demostrado en la medida en que contribuya a alcanzar los objetivos concretos que se proponen. Que son los de la cohesión, con acciones tales como la accesibilidad y la conectividad de las diversas regiones junto con la reducción de las diferencias de calidad que pudieran advertirse; la eficiencia mediante medidas referidas a la eliminación de los cuellos de botella existentes, la construcción de los enlaces pendientes, la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales y de los modos de transporte, o el fomento de un transporte eficiente y de alta calidad; la sostenibilidad a largo plazo y con un bajo coste ambiental; y el aumento de beneficios para los usuarios mediante el fomento de la movilidad y la calidad.

Dentro de la red global de la RTE-T se integra, como no podía ser de otro modo, la infraestructura del transporte marítimo que incluye, claro está, a los puertos. Pues bien, <<los puertos>> se definen, a estos efectos<sup>14</sup>, como los puntos de entrada y de salida para las infraestructuras terrestres de la red global que han de cumplir, como mínimo, con el criterio de que el volumen total anual del tráfico de pasajeros o de la mercancía gestionada sea superior en un 0,1 % al volumen total anual de tráfico de pasajeros o de mercancía de todos los puertos marítimos de la Unión. Que el puerto marítimo se encuentre ubicado en una isla y constituya el único punto de acceso a una región NUTS 3 (nomenclatura de unidades territoriales estadísticas con población entre 800.000 y 150.000 habitantes, en terminología francesa, equivalente a las actuales 50 provincias españolas) en la red global. O también, finalmente, que el puerto marítimo se encuentre ubicado en una región ultraperiférica o periférica, fuera de un radio de 200 km desde el puerto más cercano de la red global. Con lo que la noción de puerto que la Unión Europea maneja en relación con la RTE-T tiene un carácter polivalente. Pues bien, dentro de la “*red básica*”, se incluyen aquellas infraestructuras de transporte marítimo de importancia estratégica para el transporte europeo que cumplan, además de con cualquiera de los requisitos mínimos exigidos para integrarse en la “*red global*” –para

---

<sup>14</sup> Vid. el Artículo 20 del Reglamento (UE) 1.315/2.013, de 11 de diciembre, del Parlamento Europeo y el Consejo, sobre Orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte por el que se deroga la Decisión nº 661/2.010/UE.

ser puerto de la red-, con un único requisito adicional: Que dispongan de combustibles alternativos limpios (tales como GNL). Lo que pone de relieve la trascendencia que la Unión Europea otorga a que se opere efectivamente el cambio tecnológico hacia los llamados combustibles ecológicos. Exigiéndoles también en cualquier caso, como es lógico, al constituir ‘*nodos de la red*’, que se encuentren conectados con la redes de transporte por carretera y ferrocarril y, en la medida de lo posible, con las vías navegables interiores, a más tardar, a 31 de diciembre de 2.030.

En el vigente Marco Financiero Plurianual (MFP) 2.014-2.020, la Comisión propone dos pilares de ayuda financiera de la UE en el ámbito de la política de transportes. El pilar «infraestructura», que estará cubierto por el ya citado mecanismo «***Mecanismo Conectar Europa***» (MCE). Que, en su vertiente de transporte, prevé introducir mejoras en la infraestructura europea de transportes, crear conexiones inexistentes y eliminar puntos de congestión. Debiendo retenerse que, dado que la financiación se concentrará en aquellos modos de transporte que resulten menos contaminantes, en una implantación más amplia de las aplicaciones telemáticas y en la utilización de tecnologías innovadoras, el MCE impulsará una mayor sostenibilidad del sistema europeo de transporte. Mientras, el pilar «innovación» será puesto en práctica por las partes interesadas mediante el nuevo programa de investigación e innovación denominado <<***Horizonte 2020***>> aprobado por el **Reglamento (UE) 1.291/2.013, de 11 de diciembre, del Parlamento Europeo y el Consejo**. Este último programa, en el período 2.014-2.020, contribuirá a abordar los principales retos sociales, a promover el liderazgo industrial en Europa y a reforzar la excelencia de su base científica; contando con un presupuesto disponible que ascenderá a los 76.880 M€<sup>15</sup>.

El programa <<Horizonte 2020>> integra por primera vez todas las fases de la investigación e innovación, desde la generación del conocimiento hasta las actividades más próximas al mercado. De modo que apoya tanto las fases iniciales de la investigación básica, el desarrollo de tecnologías o la puesta en marcha de los proyectos de demostración; como las intermedias que alcanzan a las líneas piloto de fabricación, la atención a la innovación social, la transferencia de tecnología y las pruebas de concepto; o también las acciones últimas, necesarias para lograr la puesta en el mercado de un nuevo producto, como serían, la normalización, el apoyo a las compras públicas pre-comerciales, así como la provisión del capital riesgo y del sistema de garantías. Siendo igualmente relevante el hecho de que el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) pase a formar parte del Horizonte 2020 y que a través de sus comunidades de conocimiento e innovación (CCI) integre actividades de investigación, formación y creación de empresas. Lo que le convierte en pieza clave de la investigación europea en el futuro próximo pues, no en vano, los ‘objetivos estratégicos del programa’ se centran en crear una ciencia de excelencia, que permita reforzar la posición de la UE en el panorama científico mundial. En desarrollar tecnologías y sus aplicaciones para mejorar la competitividad europea. Y, finalmente, en investigar las grandes cuestiones que

---

<sup>15</sup> Con anterioridad existieron, como instrumentos de financiación de proyectos relativos al transporte, el **Reglamento (UE) 1.382/03, de 22 de julio de 2.003, del Parlamento Europeo y del Consejo**, por el que se aprobó el **Programa Marco Polo I, 2.003-2.006**, que fue seguido a su vez por el **Reglamento (UE) 1.692/2.006, de 24 de octubre**, que aprobó el **Programa Marco Polo II, 2.007-2.013**, proponiéndose como objetivo disminuir el impacto medioambiental de todo el sistema de transporte mediante la transferencia de una parte significativa del volumen de mercancías desde la carretera hacia otros medios de transporte tales como el ferroviario, el fluvial o el marítimo de corta distancia.

afectan a los ciudadanos europeos dentro de las seis áreas identificadas como esenciales para una vida mejor: la salud; la alimentación y la agricultura -incluyendo las ciencias del mar-; la energía; el *transporte*; el clima y las materias primas; las sociedades inclusivas y la seguridad.

**C.- Especial referencia al diseño de la posición comunitaria sobre el futuro de los puertos en el sistema global de transporte en Europa durante los años 2.007 a 2.013.**

Partiendo del esquema normativo ya citado, merece la pena examinar con mayor detenimiento los principales textos de análisis elaborados por la Comisión Europea que han diseñado la política portuaria para el período actual. Pues bien, desde esta perspectiva, con independencia de la Comunicación que hizo pública la Comisión Europea en relación con la propuesta de una Directiva de liberalización de los servicios portuarios –sustituída por el actual proyecto de Reglamento de servicios portuarios- que ya he citado más arriba y que abordo con más detenimiento en el Capítulo correspondiente a la prestación de los servicios portuarios, interesa ahora destacar como aportación específica de la Comisión en relación con el tema portuario la <<*Comunicación sobre una Política Europea para los Puertos*>> COM (2007) 616 final adoptada en Bruselas el 18 de octubre de 2.007. El documento ponía de manifiesto la *‘trascendencia del sistema portuario europeo’* que en 2.005 movió más de 3 millones de toneladas y que supuso la cuarta parte del tráfico de contenedores a nivel mundial. Al mismo tiempo, llamaba la atención sobre el desequilibrio que sufre el sistema de modo que los puertos de Rotterdam, Amberes y Hamburgo recibieron el 30% del tráfico en 2.005 mientras que los 9 puertos mayores del Mediterráneo sólo alcanzaron el 20% del tráfico total en el mismo año.

Como *‘desafíos del sistema portuario’* señalaba el de hacer frente a una demanda de inversión a nivel internacional en relación con los puertos por el bajo coste del transporte marítimo y su rápido crecimiento económico. La necesidad de provocar un cambio tecnológico, sobre todo en el tráfico de contenedores, para asegurar un sistema de operaciones más rápido, seguro, limpio y eficaz; con un desarrollo de los sistemas de dirección y adquisición de terrenos, así como de prácticas sociales. Contando al mismo tiempo con un progreso de las tecnologías de comunicación y navegación. Junto con la idea de mejorar las emisiones carbono y, en general, la lucha contra la contaminación; fomentando también el diálogo entre las Autoridades Portuarias y los puertos. Poniendo, por último, el énfasis en la necesidad de reconciliar el régimen portuario con las reglas de la competencia, la transparencia y, en general, con el conjunto de reglas de la Comunidad.

Pues bien, desde esta perspectiva, teniendo en cuenta la trascendencia del sistema portuario para el conjunto de la economía europea y los desafíos presentes, la Comisión realizó una *‘batería de propuestas de cara al futuro’* entre las que destacaba la exigencia de mejorar el funcionamiento de los puertos y de las conexiones con sus respectivas zonas de influencia. A este respecto, hacía especial hincapié en la distinción entre los grandes puertos europeos, en los que el nivel de funcionamiento es bueno; y el resto, en el que se detectan retrasos y cuellos de botella pero también rendimientos escasos. Proponiendo para solucionarlo, por un lado, mejorar los niveles de eficiencia y productividad mediante la instalación de nuevos equipos, la implantación de nuevos sistemas de logística y el desarrollo de los sistemas informáticos. Y por otro, en relación

con puertos con escaso uso, invitaba a explorar la posibilidad de nuevas rutas marítimas y acercar el puerto a los usuarios, con especial acento en la potencialidad de las rutas de corta distancia y la provisión regular de servicios al territorio cercano.

Además, proponía incrementar la capacidad de los puertos (ampliando o trasladando las instalaciones cercanas al centro de las ciudades; mejorando la conexión con el área de influencia; fomentando modos alternativos de conexión al transporte por carretera; reutilizando los Ayuntamientos las áreas que ya no eran útiles para la actividad portuaria; garantizando los sistemas de suministro de energía) pero respetando el medio ambiente mediante la mejora de la calidad del aire, de los sedimentos sólidos así como de los residuos generados por buques. Debiendo impulsarse también una modernización de la gestión, concretada en la simplificación de los procedimientos para el transporte de corta distancia, el desarrollo de la iniciativa <<e-maritime>> y el incremento del rendimiento mediante nuevos equipos.

En el ámbito de la organización, por último, respaldaba la idea de clarificar el papel de las autoridades, los inversores, los operadores y los usuarios. Haciendo especial mención al sometimiento a las reglas de competencia de los servicios técnico-náuticos y al sometimiento de la inversión de fondos públicos al principio de transparencia. Al mismo tiempo que se establecería una estructura de diálogo entre las Autoridades Portuarias y los responsables de las ciudades para conseguir una integración efectiva de los puertos en los entornos urbanos más cercanos. Y finalmente, impulsaba la mejora de las condiciones laborales, de seguridad así como la protección de los trabajadores portuarios mediante la aplicación de las Directivas europeas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo; el diálogo entre las Autoridades Portuarias y los representantes de los trabajadores; y la elevación de la formación del personal portuario.

Avanzado en la evolución de la Unión Europea, el 3 de marzo de 2010, la Comisión Europea adoptó en Bruselas la <<**Comunicación Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenido e integrador**>> en la que se trataba de acordar una senda de salida para la crisis económica. El diagnóstico se concretaba en la idea de que Europa se encontraba en un momento de transformación. La crisis había echado por tierra años de crecimiento económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. Mientras tanto, el mundo se movía con rapidez y los retos a largo plazo tales como la mundialización, la presión sobre los recursos y el envejecimiento se intensificaban. De modo que Europa no podía permanecer pasiva ante la situación de recesión que atravesaba sino que precisaba elaborar una estrategia de crecimiento en la que determinara su propio rumbo. En palabras del Presidente de la Comisión, D. José Manuel Durao Barroso, más allá de las medidas que se estaban tomando como la creación de un ‘*banco malo*’, la corrección de los mercados financieros o la necesidad de una estrecha coordinación política en la eurozona, “*para lograr un futuro sostenible debemos mirar más allá del corto plazo. Europa necesita encontrar el rumbo y mantenerlo. Ese es el objetivo de Europa 2020. Se trata de crear empleo y lograr una vida mejor. Demuestra que Europa es capaz de lograr un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente, de encontrar el modo de crear nuevos puestos de trabajo y de ofrecer una orientación a nuestras sociedades*”.

Las ‘**tres prioridades**’ que señalaba el documento se reforzaban mutuamente, de modo que el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación (*crecimiento inteligente*) serviría para la promoción de una economía que hiciera un uso

más eficaz de los recursos, que fuera más verde y competitiva (*crecimiento sostenible*). Lo que, a su vez, fomentaría una economía con un alto nivel de empleo que tuviera un fuerte componente de cohesión social y territorial (*crecimiento integrador*). Pues bien, las tres prioridades señaladas se materializaban en '*cinco objetivos*', alguno de ellos íntimamente ligados a la política de transportes, aunque todos se encontraban interrelacionados al igual que las prioridades. Así, los objetivos propuestos incluían el conseguir que el 75% de la población entre 20 y 64 años estuviera empleada; que el 3% del PIB estuviera invertido en I+D; y que se alcanzara el objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía: -20% de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1.990, +20% en consumo de energías renovables sobre el consumo final y +20% en el rendimiento energético (incluido un incremento del 30% de la reducción de emisiones si se daban las condiciones para ello). Que el porcentaje de abandono escolar fuera inferior al 10% y que al menos el 40% de la generación más joven tuviera estudios superiores completos. Reduciéndose igualmente el riesgo de pobreza respecto de 20 millones de personas.

Para lograrlos, la Comisión Europea propuso '*siete iniciativas emblemáticas*' denominadas, respectivamente, la unión por la innovación; la juventud en movimiento; una agenda digital para Europa; una Europa que utilice eficazmente los recursos; una política industrial para la era de la mundialización; una agenda de nuevas cualificaciones y empleos; y la plataforma europea contra la pobreza. La mayoría de las cuales se encontraban fuertemente vinculadas al desarrollo del transporte y de la movilidad de las personas y las mercancías. Pero especialmente cabe destacar por su vinculación con el sector a la <<Unión por la innovación>>, que pretende mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para la investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo. <<Una agenda digital para Europa>> que trata de acelerar el despliegue de la alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas. Junto con <<una Europa que utilice eficazmente los recursos>> que tiene la pretensión de ayudar a desligar el crecimiento económico de la utilización de los recursos, apoyando el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono que incremente el uso de fuentes de energía renovables; al mismo tiempo que moderniza el sector del transporte promoviendo la eficiencia energética. Sin olvidar el impulso a <<una política industrial para la era de la mundialización>> que mejore el entorno empresarial, especialmente para las pymes, y apoye el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial. Debiendo de tenerse en cuenta que, para desarrollar tales iniciativas emblemáticas, la Comisión se comprometió a movilizar todos los recursos disponibles, comenzando por el mercado único, las ayudas financieras y los instrumentos de política exterior. Considerando desde el inicio que una gobernanza más fuerte era necesaria. Además dejaba claro el papel decisorio que competía al Consejo Europeo para determinar las acciones a seguir en cada momento.

A lo largo de la Comunicación, la Comisión Europea desplegó el contenido previsible de cada una de las siete iniciativas emblemáticas que he señalado. Siendo en relación con la iniciativa denominada <<una Europa que utilice eficazmente los recursos>> cuándo realizó una mención directa y reiterada al sector del transporte marítimo y a los puertos. En concreto estableció como, '*líneas de trabajo*', la necesidad de movilizar los instrumentos de la Unión Europea (como por ejemplo el Programa Marco Polo de I+D, las redes transeuropeas y el BEI). De presentar propuestas para

modernizar y reducir las emisiones de carbono en el sector del transporte contribuyendo así a incrementar la competitividad. Incluyendo medidas relativas a las infraestructuras, medidas logísticas y de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> en los sectores aéreo y marítimo. Se trataba también de acelerar la ejecución de proyectos estratégicos de alto valor añadido europeo, para hacer frente a los problemas críticos, en particular, los referidos a las secciones transfronterizas y los nodos intermodales (ciudades, puertos y plataformas logísticas). Así como de presentar una iniciativa que mejorara las redes de Europa, incluidas las redes transeuropeas de energía, con el fin de construir una ‘*superred europea*’, redes inteligentes e interconexiones. Esto incluía la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de gran importancia estratégica para la Unión Europea en el Mar Báltico, los Balcanes, el Mediterráneo y Eurasia. Mientras que, en relación con los Estados miembros, destacaban, como ‘*líneas de acción*’, la idea de desarrollar infraestructuras de transporte y energías inteligentes, modernas y totalmente interconectadas que hicieran un uso pleno de las TIC. Garantizar una aplicación coordinada de los diferentes proyectos de infraestructura, como parte de la red básica europea, que contribuyeran prominentemente a potenciar la eficacia del sistema general de transporte de la Unión Europea. Debiendo centrarse preferentemente los proyectos en la dimensión urbana del transporte que era dónde se generaba buena parte de la congestión y las emisiones.

Al mismo tiempo en la iniciativa emblemática <<***una política industrial para la era de la mundialización***>> conviene resaltar, como ‘*actuaciones a desarrollar*’ específicamente por el sector del transporte marítimo, la de garantizar que las redes de transporte y logísticas permitan a la industria de la Unión tener un acceso efectivo al mercado único y al mercado internacional. A lo que se une la idea de desarrollar una política espacial efectiva que facilite los medios precisos para abordar los retos mundiales clave en este tema y, en particular, la puesta en marcha de los sistemas Galileo y GSM-R. Mientras que, en cuanto a las iniciativas <<***una Agenda Digital para Europa Digital***>> y <<***Unión por la Innovación***>>, aunque no existe una mención directa específica al sector del transporte, es fácil suponer la repercusión inmediata, de alcance general, que tienen las iniciativas que se emprendan en este contexto para el conjunto de los puertos europeos.

Como desarrollo de la Estrategia Europa 2.020 que acabo de exponer con cierto detalle, la Comisión Europea adoptó el 28 de marzo de 2.011 en Bruselas el ***Libro Blanco del Transporte en Europa para 2.050, titulado <<Hoja de Ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transporte competitiva y sostenible>>*** que ya he comentado brevemente en el apartado anterior y respecto del que merece la pena detenerse siquiera unos instantes para indagar cuál es su contenido operativo. Pues bien, con dicha intención, cabe destacar, entre los objetivos declarados del nuevo documento, la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> en el transporte. Debiendo recordarse a este respecto que, en 2.009, el Consejo Europeo se mostró a favor de reducir los gases de efecto invernadero entre un 80 y un 95% en el 2.050 comparado con los niveles de 1.990, de los que aproximadamente el 25% correspondería al sector del transporte. En concreto, dicho documento señalaba, como ‘*retos en el sector del transporte a largo plazo*’, la necesidad de romper la dependencia de los sistemas de transporte respecto del petróleo sin sacrificar su eficiencia ni comprometer la movilidad. Desarrollando la iniciativa ya descrita de una Europa que utilizara eficazmente los recursos mediante el nuevo plan de eficiencia energética de 2.011. A la vez que planteaba ahorrar energía, que ésta fuera menos contaminante y que se empleara en



elementos de infraestructura adecuados. En cuanto a los ‘*objetivos específicos*’ a conseguir durante este largo plazo, hasta 2.050, se propuso completar la red básica de corredores de la RET-T asegurando la transferencia entre los distintos modos de transporte. Incrementando la seguridad hasta reducir a cero las muertes en accidente por carretera en 2.050, con un descenso del 50% para 2.020. A la vez que se implantarían sistemas inteligentes de gestión de transporte tanto para los pasajeros como para las mercancías, incluyendo ITS, ERTMS y Galileo. Y se establecería un marco para un sistema europeo de información, gestión y pago del transporte multimodal de mercancías y pasajeros. Proponiendo también avanzar en la aplicación plena del principio “quien contamina paga” y “quien utiliza paga”.

El Libro Blanco plantea ‘**40 acciones concretas**’ enumeradas en cuatro grandes bloques identificados por las denominadas <<<**Cuatro I**>>>: <<**innovación, integración en el mercado interior, internacional e infraestructura**>>. Destaca sobre todo la creación de la iniciativa <<**e-maritime**>> que trata de agilizar el transporte marítimo mediante el manejo telemático de la documentación; la reserva telemática de billetes de viajeros y multimodal; y la eliminación de las trabas a la navegación de cabotaje. Incluye también como acciones las de extender las reglas del mercado interior a través de las organizaciones internacionales como la Organización Marítima Internacional (OMI) y la revisión de la RTE-T mediante el establecimiento de una red básica y el desarrollo de un sistema de corredores. Asimismo se propone el manejo de un presupuesto único para la RTE-T. Pero ha de tenerse en cuenta que, para concretar aún más las acciones en relación con los sectores marítimo y portuario, los puntos 27 y 29 del documento, respectivamente, ponen ‘*especial énfasis en la descripción de las distintas medidas*’ a adoptar. En concreto se prevén, como acción en las costas, la necesidad de conseguir un mayor número de puntos de entrada a los mercados europeos, y más eficientes, evitando que un tráfico innecesario cruce Europa. Los puertos marítimos tienen el papel protagonista al respecto al constituir centros logísticos y requerir comunicaciones eficientes con su zona de influencia. Su desarrollo es vital para poder manejar tanto el incremento de los volúmenes de carga del tráfico de mercancías de corta distancia dentro de Europa como con el resto del mundo. Igualmente destaca la importancia del tráfico en aguas interiores donde existe un potencial no desarrollado para el transporte de mercancías con la zona de influencia de los puertos y la conexión interior de Europa. En cuanto al sector marítimo, el Libro Blanco destaca la dimensión global del mismo. Por ello propone que la Unión Europea acuerde con la Organización Marítima Internacional y otras instituciones internacionales el desarrollo de actuaciones destinadas a incrementar la seguridad, la salud, la protección ambiental, unas condiciones adecuadas de trabajo y la eliminación de la piratería. Considerando que los altos niveles de calidad ambiental pueden ser incrementados mediante la mejora de la tecnología en el uso de los combustibles y en las operaciones que se practican. Y propone reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> para el conjunto de la Unión Europea en un 40% (y si fuera posible en un 50%) para 2.050 en relación con los niveles de 2.005. De modo que, en definitiva, la Comisión Europea impulsa un completo abanico de actuaciones tendentes a conseguir la transformación de la economía y la sociedad europeas en el que los puertos constituyen puntos clave para su realización.

El Derecho comunitario cuenta por consiguiente, hoy en día, con un bagaje de Comunicaciones, Libros y Orientaciones, Reglamentos y Decisiones referidos al sector portuario en los que ha ido paulatinamente perfilando el papel de los puertos marítimos en el conjunto del sistema de transporte; cuáles son sus objetivos; y cuáles deberían ser

sus líneas futuras de actuación. Constituyendo todo este aporte doctrinal y regulador específico, unido a la normativa general europea aprobada sobre la competencia que analizaré seguidamente junto con la nacional, el marco obligado en el que se han desarrollado las distintas técnicas de regulación material aplicadas en el ámbito portuario español.

## **2.- LA TEORÍA DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO CIENTÍFICO APLICADO AL OBJETO DE ESTUDIO.**

### **A.- La delimitación del concepto de política pública que estimo apropiado.**

Dado que el estudio que abordo tiene como objetivo el conocimiento de la acción del Estado en materia de puertos resulta evidente la conveniencia de acudir como marco teórico de referencia dentro del área de la Ciencia de la Administración a una de las teorías más discutidas pero a la vez más potentes de que dispone la disciplina académica. Me estoy refiriendo a la teoría del análisis de las políticas públicas. De modo que tras una etapa de gran crecimiento doctrinal, la teoría señalada entró en una fase de cierta crisis intelectual debido a las dificultades que ofrece la delimitación precisa del concepto mismo de política pública. Pero entiendo que, de dicha dificultad, no debe deducirse la inconveniencia de la teoría aludida ni tampoco desdeñar su uso. Conviene, por el contrario, realizar un esfuerzo por perfilar de <<qué concepto de política pública estamos hablando>> para intentar, a continuación, describir aunque sea someramente cuál es el conjunto de herramientas que el mismo incluye, qué fases identifica en la acción pública, cuáles son los productos que la conforman y cuál su utilidad.

Comenzando pues con el citado empeño, interesa resaltar que existe cierto consenso en el conjunto de la literatura científica al afirmar que concurren diferentes definiciones de lo que sea una política pública<sup>16</sup>. A ello ha contribuido, por una parte, su uso por especialistas de distintos campos (Sociología, Derecho, Economía, etc.) y, por otra, porque se han utilizado perspectivas diferentes según que se empleara para realizar un estudio científico o para desarrollar trabajos en el ámbito de la asesoría política o en general el de las Administraciones públicas. El término en sí, no obstante, se empleó por primera vez en la década de los años 70 como traducción del concepto anglosajón de <<public policy>> que se contraponía al término <<politics>> en cuanto el primero aludía a un nivel gubernamental-administrativo y el segundo exclusivamente al nivel político. Puesto que en esa época se asumió la idea de que la puesta en práctica de las decisiones tomadas por los políticos requería actuaciones de cierta complejidad. Desde entonces, se ha utilizado profusamente hasta el punto de que J.-C. THOENING identificó alrededor de 40 definiciones. Tal profusión tenía que abocar necesariamente, y así sucedió, a una situación de confusión conceptual y a diluir su significado hasta el punto de que prácticamente englobara cualquier realidad vinculada con la Administración. Como señala M. BAENA DEL ALCÁZAR, por política pública llegó a entenderse tanto la opción de realizar una acción por la Administración como la de no realizarla<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, p. 123; J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, p. 19.

<sup>17</sup> Para T.R. DYE, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, N.J. 1972, p. 18; y 1.984, p. 1; <<una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer>>. Existen

Sin embargo, al menos en la Literatura española, he encontrado cierto consenso en identificar el **concepto de ‘política pública’** desde una perspectiva científica que sirve, en primer lugar, como aporte intelectual de la Ciencia de la Administración sin perjuicio de que eventualmente pueda ser empleado para investigaciones externas. Para ello se parte de la idea básica de <<decisión política>> lo que supone una iniciativa política que se plasma en una decisión de los poderes públicos, a la que se le asocia una regulación social. Recojo aquí dos definiciones de política pública dadas por dos de nuestros más destacados autores. Así, se ha afirmado por M. BAENA DEL ALCÁZAR que la política pública es toda decisión [política] conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas administrativas necesarias para su cumplimiento y ejecución<sup>18</sup>. También se ha definido por J. SOUBIRATS HUMET como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de los grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver –grupos-objetivo–, en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión –beneficiarios finales–<sup>19</sup>. Mientras que, por su parte, J.B. HARGUNDÉGUY define las políticas públicas como programas desarrollados por autoridades públicas en cuanto que tienen capacidad de representación colectiva y que actúan en el ejercicio de un poder propio<sup>20</sup>. De modo que, por consiguiente, al tratarse de programas, exigen una actuación pública positiva que excluye de su ámbito las <<no-decisiones>> relacionadas con <<no-temas>> o realidades sociales no consideradas relevantes a nivel político.

La primera de las definiciones evidentemente es más escueta y precisa mientras que la segunda resulta más descriptiva. No obstante, ha de tenerse en cuenta que M. BAENA DEL ALCÁZAR acompaña su definición de una serie de consideraciones que la acercan a la segunda que hemos visto. En concreto, puntualiza los siguientes extremos que ha de incluir el desenvolvimiento de una política pública. Comenzando por la

---

igualmente otras definiciones menos evanescentes pero también bastantes imprecisas como la que realizó V. LEMIEUX, *l'Etude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1.995, p. 7: <<Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo>>.

<sup>18</sup> M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, p. 127. Cabe recordar en este punto, con M. ARENILLA SÁEZ, *La Administración pública entre Dos Siglos*, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid. 2.010, p. 52, que la Administración pública actúa de manera habitual “de forma rutinaria”. Esto en sí mismo no es negativo, ya que no sería posible analizar periódicamente cada actuación. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la falta continuada de impulso político conducirá con toda probabilidad a un desajuste entre la acción pública y la realidad social. Lo que implicará caer en el umbral del riesgo sistémico y, posteriormente, en la quiebra del sistema que se genera porque el ciudadano considera que algunos aspectos de la acción administrativa son ya innecesarios desde la perspectiva de la función social que debe cumplir la Administración pública.

<sup>19</sup> J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, p. 38.

<sup>20</sup> J.B. HARGUNDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, pp. 24-25 y 62. Jean-Baptiste Harguindéguy es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia y Profesor de Análisis de Políticas Públicas y de Administración Pública en la Universidad Pablo Olavide de Sevilla.

consideración de la materia como un proceso, en el sentido de que la actuación pública se prolonga en el tiempo y requiere un seguimiento continuado de su desenvolvimiento. Como también que permite la elaboración de todo un “arsenal de conceptos o instrumentos” que facilite un manejo inteligente de la realidad por los actores públicos y un conocimiento preciso por el analista científico lo que coincide con el propósito de dar una definición <<operacional>>. A lo que se une la idea de la necesaria intervención de los grupos sociales formales que, de modo permanente, se relacionan con la Administración (partidos políticos, grupos profesionales, sindicatos, organizaciones empresariales y gran empresa). La interrelación de diferentes niveles de gobierno (central, regional y local) para definir un problema público, así como para estructurar y desarrollar su solución. Y, finalmente, la idea de la necesaria intervención, a veces, de grupos sociales informales en la medida en que la actuación afecta a un interés público difuso o que no ha tenido la necesidad de ser defendido por ningún ente asociativo (porque dicho problema no existía o porque era de escasa entidad).

Por su parte, J. SUBIRATS HUMET va a dar en otro apartado de su estudio una nueva definición de política pública que se acerca mucho al concepto manejado por M. BAENA DEL ALCÁZAR<sup>21</sup>. En la misma señala que toda política pública apunta a la resolución de un problema “reconocido como tal en la agenda gubernamental” representando pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad juzgada como políticamente inaceptable. Coincidiendo, por consiguiente, ambas definiciones al considerar la existencia de un núcleo público insoslayable constituido por la “*decisión política*” o, lo que es lo mismo, por la necesidad de resolver un problema [social] definido políticamente como público al ser incluido en la agenda gubernamental<sup>22</sup>. E igualmente se encuentran en la idea de que consiste en una “*actuación conformadora de la realidad social*” o actuación que impone obligaciones tendentes a modificar la conducta de los grupos-objetivo en las que, claro está, tienen un papel protagonista los actores públicos o los conjuntos del poder. Todo ello frente a una situación o realidad social valorada políticamente como inaceptable o mejorable.

Las dos teorías expuestas coinciden por lo demás, a grandes rasgos, con la exposición que realiza a lo largo de su obra J.B HERGUINDÉGUY al abordar las distintas fases de una política pública como se detalla más adelante. Interesa destacar ahora como el autor francés considera que el análisis de las políticas públicas, en cuanto subproducto de la Ciencia de la Administración, recae precisamente sobre el espacio común en el que se encuentran los distintos actores sociales, los procesos que aplican determinados programas públicos y los resultados obtenidos. Lo anterior partiendo de que un determinado programa público “suele” basarse al menos en cinco dimensiones:

---

<sup>21</sup> J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, p. 35.

<sup>22</sup> B. DENTE y J. SUBIRATS HUMET, *Decisiones públicas, Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2.014, pp. 20 a 72, después de presentar la obra, examinan en profundidad los diversos modelos del ‘núcleo decisional’ de las políticas públicas, como decisión no meramente incremental; comentando cuáles son las variables que pueden influir en los procesos y por ende contribuir a determinar los resultados. Pues bien, ambos autores, después de comparar los diversos modelos (racional sinóptico, racionalidad limitada, incremental y “*garbage can*”) proponen uno que puede sintetizarse en la siguiente proposición: “Los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de **actores**, con diferentes objetivos y roles diferentes que, dentro de un **network** o **entramado** que puede tener diferentes características, se intercambian **recursos** utilizando diferentes **modalidades de interacción**, para conseguir un **acuerdo**, dentro de un contexto decisional determinado”.

unas medidas concretas adoptadas o contenido; un calendario o programa temporal; una teoría del cambio pues atiende a un razonamiento causal; un cierto campo de acción personal y geográfico; y el uso de la coerción entendido sólo en el sentido de que las medidas públicas se aplicarán de modo obligatorio<sup>23</sup>.

## **B.- Las diferentes posiciones doctrinales sobre el análisis de las políticas públicas.**

De acuerdo con la noción de política pública que he manejado, el análisis de las políticas públicas, evidentemente, hace referencia al estudio científico y analítico del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por los actores públicos y/o privados tendentes a resolver el problema público definido a partir de la decisión política. En palabras de C.E. LINDBLOM, el mismo se concentra en el <<estudio de la elaboración de las políticas gubernamentales y de su racionalidad>> considerando que las mismas están subordinadas a múltiples intereses. Y. MÉNY y J. C. THOENING la definen como <<el estudio de la acción de los poderes públicos en la sociedad>><sup>24</sup>.

C. LARRUE ha destacado que podrían distinguirse **tres perspectivas teóricas en el análisis de las políticas públicas** dependiendo de la posición concreta en la que se ubican sus partidarios<sup>25</sup>. De modo que, en primer lugar, para los estudiosos de la Ciencia Política y la Filosofía Política en su conjunto, se le vincula a las <<**Teorías del Estado**>>, pues se trataría de un medio para interpretar o explicar la esencia de la acción pública. Se considera un enfoque propiamente europeo, con tres modelos teóricos consistentes, respectivamente, en que se parte del denominado <<Estado ventanilla>>, entendido como aquél que atiende toda suerte de demandas sociales –a través de las políticas públicas- de modo indistinto buscando la optimización de los recursos y la maximización del bienestar social. El Estado es concebido como el instrumento de una clase social (enfoque neomarxista) o de grupos específicos (enfoque neomanagerial) poniendo de manifiesto, por lo tanto, la poca autonomía de que gozan los actores públicos para la elaboración y aplicación de las mismas. Mientras que la última de las orientaciones considera que, en relación con las actuaciones gubernamentales, lo que se produce es un reparto de ámbitos de poder entre los diferentes actores e interacciones entre los mismos. Apareciéndose en este último modelo dos enfoques, neocorporativista y neoinstitucional, según dirijan especialmente su atención a la presión que ejercen los diferentes grupos de actores o bien al diseño organizativo y al complejo de relaciones entre ellos. La crítica que se hace a esta orientación es la de que limita la actuación del experto de la Ciencia de la

---

<sup>23</sup> J. B. HARGUNDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2013, pp. 23 a 29, 122 y ss. En relación con los actores de las políticas públicas, emplea la noción de <<*redes de acción pública o de políticas públicas*>> estudiada por los británicos Roderick Rhodes y David Marsh en los años noventa en cuanto conjunto de actores que provienen de diversos estamentos que constituyen un modo de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad civil en un determinado sector de la actividad pública. Vid. I.BACHE, <<*The Politics of European Union Regional Policy; Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*>>, Contemporary European Studies, T&T Clark, London, 1998, p. 16.

<sup>24</sup> CH. E. LINDBLOM, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 9. Y. MÉNY y J. C. THOENING, *Politiques Publiques*, coll. Thémis Science Politique, Press Universitaire Française, París, 1990, p. 10.

<sup>25</sup> C. LARRUE, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Editions L'Harmattan, Paris, 208 páginas. También J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2012, pp. 19- 30.

Administración a la mera interpretación de la actuación pública en la sociedad sin intentar siquiera explicar cómo se desarrolla y evaluar sus resultados a la luz de los objetivos propuestos. De modo que descartaría, por lo tanto, toda la dimensión operativa de las políticas públicas.

En segundo término, cabe identificar la orientación que pretende conseguir <<**una explicación del funcionamiento de la acción pública**>>. De manera que cabría considerarla como el cauce para comprender la lógica de la acción pública o, como hemos visto, la racionalidad de las políticas gubernamentales<sup>26</sup>. Responde así a la pregunta de *“por qué” se actúa*; y *“cómo” se actúa*. Califica al Estado ya no como un actor único sino como un sistema político-administrativo complejo y frecuentemente heterogéneo. Resultando pertinente, desde esta perspectiva, por consiguiente, que el análisis se realice tanto <<sobre>> como <<para>> la política pública, esto es, que sea interno o externo ya que el estudio que se desarrolla presenta una dimensión de utilidad práctica y puede servir tanto desde el punto de vista científico como de dirección operativa. Siendo relevante que los distintos autores incluidos en esta orientación dirigen su atención a los diferentes aspectos que consideran esenciales en la actuación gubernamental en relación con los problemas públicos. Como pueden ser, por ejemplo, los procesos de toma de decisiones y las estrategias de los actores; cuáles son las herramientas e instrumentos de intervención pública; o qué estructuras, procedimientos y formas institucionales de la Administración pública se han empleado. Incorporando, asimismo, el estudio de los marcos cognitivos y normativos, en la medida en que constituyen sistemas de interpretación de la realidad.

Existe, en tercer lugar, la perspectiva teórica que estima que el análisis de las políticas públicas debe centrarse en **‘la evaluación de los efectos de la acción pública’**. Intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o en sus efectos indirectos o no previstos. Trata por consiguiente de responder a la pregunta *“cuál ha sido el resultado”*, evaluando cuantitativa y cualitativamente el proceso. Particularmente de moda en Europa occidental desde hace más de una década, tiene dos preocupaciones fundamentales. El desarrollo de una metodología y de una <<*caja de herramientas*>> propia para la labor de evaluación. Y el mejor desarrollo del proceso de evaluación y de su ejecución en términos de mejora de la gestión pública, es decir, que facilite la información necesaria para la realización de la siguiente fase de la política pública ya iniciada o, en su caso, para la reformulación de la misma comenzando de esta manera nuevamente el ciclo de la política pública.

### **C.- La perspectiva operacional del análisis de políticas públicas.**

La doctrina española más reciente (M. BAENA DEL ALCÁZAR y J. SOUBIRATS HUMET) parte de una <<*perspectiva operacional*>> en el sentido de que se trata de una postura intelectual proclive a la elaboración, lo más depurada posible, de un modelo analítico o de un proceso científico que permita obtener una información global de las partes significativas de cada intervención gubernamental considerando todas las direcciones doctrinales descritas. Se trataría por consiguiente tanto de interpretar el papel del Estado, como de explicar la lógica de sus intervenciones y de evaluar lo

---

<sup>26</sup> CH. E. LINDBLOM, *The Science of the Muddling Through*, Public Administration Review, 1.959, vol. 19, pp. 79-83, empleó el concepto de cambios incrementales en las actuaciones gubernamentales partiendo de la situación preexistente.

actuado<sup>27</sup>. Pero, a la vez, es operacional por cuanto parte del concepto amplio ya estudiado de política pública –decisión política y su cumplimiento por la Administración que da lugar a una regulación conformadora- que no prefigura de entrada cuál es el modelo de Estado que actúa (el Estado plural, el Estado capturado por grupos sociales organizados, Estado marxista, Estado weberiano) ni acoge un modelo de análisis específico (examen sistemático puro, análisis comparativo de regímenes políticos). Por el contrario, se considera la política pública como una realidad sociológica de la que ha de extraerse un diagnóstico de la situación. El modelo manejado, por consiguiente, se mantiene plenamente abierto a todas las hipótesis provenientes de cualquiera de las posiciones ideológicas.

El objetivo que se persigue, claro está, es el de valorar la eficacia de las políticas públicas en funcionamiento o ya ejecutadas. Para ello, habrá que identificar ‘*qué elementos tienen influencia decisiva en la consecución de los objetivos*’ previstos en la política pública, es decir, en que una política sea exitosa. Pues bien, tales factores decisivos se han centrado en el conjunto de actores tanto públicos como privados que interaccionan entre sí. Estableciendo cuál es el conjunto de relaciones que se desarrollan y considerando especialmente, entre los primeros, tanto el subconjunto político como el administrativo que actúan sobre todo en la fase de decisión y de elaboración de la política pública. De manera que un referente clave lo constituye, a este respecto, la llamada <<*cúpula organizacional*>> en la que se ubica el complejo político-administrativo. Mientras que, entre los actores privados, se examina a los distintos actores sociales tanto organizados como espontáneos que presionan en las fases posteriores. Igualmente examina cuáles son los recursos, de muy diverso tipo, que se movilizan a favor o en contra del cumplimiento de los objetivos por cada uno de los actores. Y las regulaciones y las instituciones que se establecen por el sistema político-administrativo para el logro de los objetivos. Lo que, a su vez, influye en las posibilidades de manejo y en el reparto de recursos. De manera que, en suma, con esta aproximación analítica se quiere describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo; así como las interacciones del sistema con los actores no gubernamentales; los productos o servicios de las Administraciones públicas (*outputs*); y, por supuesto, los impactos sobre los grupos-objetivo y los efectos sobre los beneficiarios finales de las políticas públicas (*impactos y outcomes*).

#### **D.- Descripción de los elementos comunes constitutivos de las políticas públicas.**

A continuación procedo a realizar una descripción de cuáles son los elementos esenciales comunes presentes en los distintos modelos de análisis de políticas públicas. Pues, en efecto, los diferentes modelos empleados apuntan, en todo caso, a la existencia, en primer término, de una <<*problemática social*>> que es valorada por el estamento político-administrativo y juzgada como de necesaria resolución por el mismo. Siendo la intervención de los denominados actores públicos clave o necesaria pues, de lo contrario, caeríamos en la tentación de confundir las políticas públicas con actuaciones de grupos privados o no gubernamentales. De modo que es la inclusión en la ‘agenda pública’ la que inserta al problema social en el área de responsabilidad del sector

---

<sup>27</sup> M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, pp. 127-129. J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 27- 30.

público. M. BAENA DEL ALCÁZAR destaca especialmente, a este respecto, la necesaria intervención del “estamento político” mediante una decisión <<ad hoc>> de inclusión del tema en la agenda pública. Claro que quién sea el poder del Estado que adopte tal decisión dependerá del caso concreto (el Presidente del Gobierno, el Gobierno en su conjunto, el Parlamento al adoptar una Ley, un Ministro que prioriza las necesidades de su Departamento, por ejemplo)<sup>28</sup>.

A la vez, también varía quién sea el actor que toma la iniciativa o presione para incluir el tema en la agenda pública pues, aunque de ordinario corresponde al estamento político la iniciativa al incluir el partido ganador de las elecciones distintos objetivos en su programa electoral, también puede suceder que sean los propios afectados por la situación social los que a través de grupos organizados o no hagan llegar su malestar a las instancias políticas apropiadas obligando a que las mismas tomen en consideración su postura (lo que obliga a adoptar necesariamente una perspectiva de análisis de abajo arriba o <<bottom-up>>). Así por ejemplo, las demandas sociales provocadas por la ola de desahucios que afectó a miles de familias en España al inicio de la crisis económica, a partir de 2.008, dio lugar a la creación de una Plataforma de Afectados por las Hipotecas (PAH) y el ejercicio de la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE) que fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados y motivó la tramitación de un proyecto de Ley que, una vez aprobado, constituye la actual Ley 1/2.013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (BOE, núm. 116, de 15 de mayo de 2.013). Si bien cabe señalar que la plataforma ciudadana finalmente no se considera conforme con el resultado obtenido.

Pero a la vez, dentro de los actores públicos conviene destacar muy especialmente al subgrupo de los altos funcionarios que llevan a cabo, la mayoría de las veces, una labor imprescindible de apoyo para la definición del problema como público debido a su doble condición de miembros de la denominada <<Cúpula organizacional>><sup>29</sup> y de personal de carácter profesional y caracterizado por su neutralidad que se adscribe de modo permanente al ente público con competencia –o con más competencias– para la resolución de la situación social que se plantea. Dada esta posición estratégica del alto funcionario, es claro, que en la mayoría de los casos debería corresponder al mismo informar a las instancias políticas sobre la realidad económica y social; cuáles son los recursos materiales de todo tipo con los que cuenta el Ente público; la posibilidad de obtener otros suplementarios; así como cuál es la viabilidad de las medidas que pueden proponerse y su incidencia sobre los grupos causantes del problema y los afectados por el mismo. Pero también resulta usual que se le pida directamente al alto funcionario, en cuanto jefe de una unidad administrativa o en su condición de miembro de órganos especializados (v.gr., Subsecretaría o Secretaría General Técnica de un Ministerio), que participe en la formalización de la decisión, dándole forma jurídica –Ley o Decreto particularmente–, y que informe sobre cuáles serían, a su juicio, los efectos previsibles de la medida. No obstante, cabe advertir que

---

<sup>28</sup> M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, p. 183.

<sup>29</sup> M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, p. 29, define la cúpula organizacional como <<el conjunto de relaciones que mantiene el subsistema político-administrativo con los demás subsistemas económico, ideológico o de creencias, de comunicación o información y técnico>>.



no siempre los actores políticos dan entrada a los altos funcionarios para la formulación de la decisión política lo que suele suceder especialmente en el momento del advenimiento de un nuevo partido político al poder que desconfía abiertamente del grupo de altos funcionarios existente o bien porque, tratándose de una decisión ideológica, ligada directamente a su programa electoral, confía para su elaboración en los gabinetes constituidos por asesores contratados mediante el sistema de libre designación. Todo lo anterior, claro está, sin perjuicio de su protagonismo obligado en el resto de las etapas que conforman el denominado <<ciclo de las políticas públicas>> y que analizo seguidamente.

Un segundo elemento presente en los diferentes modelos de políticas públicas es el que se trata de una problemática social en la que <<**resultan implicados diferentes grupos sociales**>> (tales como sindicatos, organizaciones de empresarios, grupos profesionales, grupos económicos del sector afectado, asociaciones y organizaciones no gubernamentales; grupos deportivos; iglesias y confesiones religiosas; sectores de población representativos de intereses difusos pero a veces muy intensos). Cada uno de los cuales defiende diferentes intereses y perspectivas constituyéndose un entramado de relaciones público-privadas que evoluciona a medida que se despliega en el tiempo la actuación pública. La pluralidad y diversidad de los actores privados normalmente implicados en relación con el problema social definido da pie, por consiguiente, para que puedan distinguirse diversos grupos de actores por razón de su posición frente al tema en cuestión. Así cabe identificar, por una parte, la existencia de los denominados “grupos-objetivo” que se encuentran en el origen del problema público. Que podrían ser considerados como el problema en sí mismo o bien como los causantes del mismo. En cualquier caso, sobre ellos se propone incidir la política pública con el objetivo de modificar u orientar su actuación. A veces, puede suceder que en una política pública sea difícil o prácticamente imposible definir un grupo de causantes por cuanto se trata de problemas que no tienen su origen en un comportamiento humano (por ejemplo, política de prevención de terremotos o definición de una política de obras públicas hidráulicas o del transporte). Pero, de otra, parece evidente que toda actuación pública pretende mejorar prioritariamente la situación de determinados colectivos sin perjuicio de que, en última instancia, se oriente hacia la satisfacción del interés público, en abstracto. Pues bien, tales grupos reciben la denominación de “beneficiarios finales”. Normalmente, suele tratarse de colectivos más amplios que los grupos-objetivo pues la formulación de la acción pública se realiza intentando repercutir positivamente sobre el mayor número de personas sobre las que incidía el problema que trataba de resolverse. No obstante, entiendo que no cabe dar por sentado ni una posición meramente reactiva ni una menor implicación de los beneficiarios finales en la evolución de la política pública. Por el contrario, en cada actuación pública debe identificarse cuál es el papel que desarrollan tales grupos que puede ser protagonista. Pudiendo igualmente identificarse la existencia, en la mayoría de las políticas públicas, de “terceros beneficiados y/o afectados” por la actuación del Ente público de que se trate en la medida en que la actuación programada no iba destinada a ellos. Nos encontramos ahora en los efectos indirectos de las políticas públicas que la mayoría de las veces son difíciles de prever a priori dada la extraordinaria complejidad social. Lo que dará lugar a que tales grupos puedan eventualmente movilizarse en la medida en que vayan percibiendo los efectos de la acción pública y puedan llegar a formar coaliciones con los grupos sociales y los grupos-objetivo o los beneficiarios finales.

Un último elemento común, también presente en los distintos diseños teóricos de la política pública, lo constituye precisamente el que se trata de <<**una actuación intencional y causal**>> que rebasa el nivel de la decisión única. Si, como ya he afirmado anteriormente, no existe política pública sin decisión política –la no decisión respecto de un problema social no resulta catalogable- tampoco la política pública se puede identificar con la mera formulación de una decisión. Y lo anterior porque la política pública constituye una respuesta del sistema político-administrativo frente a un problema social que no se satisface con la mera formulación de una declaración de voluntad. Sino que la misma ha de ser seguida, por el contrario, necesariamente por una actuación continuada en el tiempo de la Administración o de personas privadas que la representan que opere la modificación de la realidad en el sentido predeterminado. Estamos pues ante una actuación intencional e innovadora de la Administración que parte de un modelo teórico que pretende explicar y actuar sobre un sector de la realidad social. De modo que, por consiguiente, no cabe apreciar la existencia de “políticas públicas ocasionales” o “no premeditadas” que se desarrollan de modo rutinario en la ejecución de los presupuestos anuales al margen de una intención clara de los niveles político y superiores de las Administraciones públicas de conseguir determinados objetivos. Pero ha de advertirse, de todos modos, que innovador no es lo mismo que original pues puede tratarse de políticas copiadas o trasplantadas de otros sistemas y experiencias anteriores. Estamos pues ante la idea de política pública como <<instrumento técnico>> necesario para la actividad del Sector público a la vez que resulta ser, desde nuestra perspectiva, un <<instrumento científico>> que facilita el estudio del comportamiento de los Entes públicos conformando una parte esencial de bagaje instrumental de la Ciencia de la Administración. Con lo que, consecuentemente con lo que he indicado, la política pública a partir de la decisión política tomada, se desenvuelve partiendo de un programa de actuación del que emanan una diversidad de instrumentos de carácter general e individual cada vez más concretos que permiten incidir sobre los objetivos propuestos. Nos encontramos, por lo tanto, ante un modelo causal que parte de una <<hipótesis causal>> considerando que, dada determinada problemática, determinadas actuaciones darán lugar a ciertos efectos. Construyéndose el problema social a partir de las <<historias causales>> o narraciones de la situación que mantienen los distintos grupos de actores. Pues bien, dentro de este planteamiento, ha de retenerse que la hipótesis causal constituye precisamente la narración que logra imponerse o que es políticamente la más deseable en función del conjunto de intereses y valores en juego<sup>30</sup>.

### **E.- El ciclo de la política pública.**

La mayoría de los autores que han estudiado el concepto científico de las políticas públicas han llegado a la conclusión de que el mismo, al exigir una actuación continuada de la Administración pública sobre el problema a resolver, debería conllevar el cumplimiento de varias fases o etapas secuenciales. La última de las cuáles lleva o aboca al inicio del proceso. Por consiguiente, el contenido de las políticas públicas se ha explicado con arreglo a un esquema de carácter <<cíclico>>. E igualmente, la mayoría

---

<sup>30</sup> J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 40 y 41, 131 a 140. M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, pp. 127-129. H. BLUMER, <<*Social Problems as Collective Behavior*>>, *Social Problems* Vol. 18, N. 3, University California Press on behalf of Society for the Study of Social Problems, Winter, 1.971, pp. 298-306, habla de etiquetar los problemas sociales.

de los autores concluye que tal esquema cíclico no constituye un proceso rígido e invariable sino que dentro del mismo cabe apreciar retrocesos o la puesta en marcha simultánea de varias fases<sup>31</sup>. Es más, se parte de la imposibilidad de prever ‘*a priori*’, con exactitud, el número de acciones generales y particulares necesarias. Hasta tal punto que la investigación que se ha denominado clásica ha partido del llamado <<*déficit de implementación*>> motivado, la mayoría de las veces, por disfunciones o problemas de implementación más que de definición<sup>32</sup>.

Pues bien, sobre estas ideas generales, el <<*ciclo de la política pública*>> podría exponerse, de acuerdo con el esquema presentado por W. PARSONS<sup>33</sup>, identificando como etapas de la misma, en primer lugar, ‘*el surgimiento del problema*’ que incluye desde la percepción inicial por algunos ciudadanos pasando por su definición causal y su construcción como demanda social. Para continuar con ‘*la inclusión en la agenda pública*’ (DP) lo que supone la selección del problema entre el resto de demandas sociales, el establecimiento de un esquema causal y la determinación de darle una respuesta política. Como podría resultar, por ejemplo, mediante la incorporación a la agenda de reformas gubernamentales por el Consejo de Ministros. En tercer lugar, se opera la fase de ‘*la formulación y decisión del programa político-administrativo*’ que implica la determinación de una hipótesis causal, de los objetivos, y de los instrumentos de actuación a utilizar a la luz de los medios disponibles. Cuyo producto más característico sería el programa de actuación político-administrativo (PPA) a cargo del acuerdo de actuación político-administrativo (APA). Procediendo a continuación, claro está, ‘*la implementación de la política pública*’ lo que supone la planificación y realización de las actuaciones necesarias para llevar a cabo el programa político-administrativo. Que se concreta en planes de acción (PA) y actos de implementación (*Outputs*). Concluyendo finalmente el esquema clásico del proceso de la política pública con ‘*la evaluación*’ que implica la valoración de los efectos de la implementación de la política pública para determinar si lo realizado es pertinente –los objetivos se encuentran bien fijados- y en qué grado se han cumplido los objetivos y con qué coste (si es eficaz y eficiente)<sup>34</sup>. Cuyo producto son los enunciados que resultan de la actuación evaluadora (conocidos como ‘*impactos*’ sobre los grupos-objetivo y los ‘*Outcomes*’ sobre los beneficiarios finales).

Un examen coincidente de las distintas fases del ciclo de la política pública lo encontramos en J.B HARGUINDÉGUY: surgimiento de una realidad social conflictiva y construcción del problema político mediante la defensa de una hipótesis casual como prioritaria; la inclusión del problema en la agenda política para la adopción de una posición por la autoridad pública; la fase esencialmente política de la toma de la decisión que ha de ser positiva –frente a las no-decisiones- ; la implementación como tarea predominantemente administrativa; y finalmente la evaluación que puede seguir diversos criterios. No obstante, cabe advertir que el autor parte de una división primaria que va a marcar decisivamente cuál sea la realidad del análisis de la política pública que

---

<sup>31</sup> P. MULLER, *Les politiques publiques, Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1.990, p. 33.

<sup>32</sup> P. KNOEPFEL, *Öffentliches Recht und Vollzugsforschung*, Haupt, Berna, 1.979, p. 23.

<sup>33</sup> W. PARSONS, *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, University of Cardiff, 1.996, pp. 78-79. J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 115 a 125.

<sup>34</sup> J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, p. 45.

se desarrolla según sea el enfoque adoptado. Así distingue entre un enfoque práctico realizado por el analista para labores de consultoría (partidos políticos, grupos de presión o ‘*think tanks*’) y un enfoque teórico que sería predominantemente desarrollado por científicos en el ámbito de las Universidades<sup>35</sup>. Además, su análisis resulta más sencillo en cuanto se centra en los conceptos clave de modo muy concreto sin aportar un instrumental completo de técnicas, elementos y contenidos de cada fase que permite articular el trabajo a desarrollar por el estudioso de la política pública.

Desde otra perspectiva, se contempla el ciclo de las políticas públicas con etapas muy parecidas a la anterior pero dándoles un enfoque distinto y poniendo el acento en determinados aspectos que se juzgan especialmente relevantes. Así, M. BAENA DEL ALCÁZAR, como ya he avanzado, da especial trascendencia a la decisión política sobre la que fundamenta el concepto mismo de la política pública. En cuanto a su desarrollo y desenvolvimiento cabría distinguir que, en una primera fase, han de **<<tomarse en consideración las iniciativas políticas>>** que se adoptan como consecuencia de la ejecución del programa electoral del partido vencedor o del programa del Gobierno, en el caso que sea de coalición. Especial relevancia, claro está, adquieren las que provienen de grandes cambios políticos, de revoluciones o de la consecución de la independencia por un nuevo Estado. No obstante, ha de tenerse en cuenta también la importante influencia de los grupos sociales y de sectores de población no organizados que, en determinados supuestos, pueden presionar para que se adopte una determinada iniciativa por parte del sistema político-administrativo (lo que plantea la importancia de la visión de *abajo a arriba*). Aunque raramente tales grupos adquieren tanto protagonismo como para forzar directamente la toma en consideración de una iniciativa (v.gr., como por ejemplo sucedió a través del ejercicio de la iniciativa legislativa popular con los afectados por las hipotecas o ha sucedido también con la reestructuración y estabilización del sistema financiero fomentada por el conjunto del sector bancario y de cajas de ahorro).

Conviene retener que, desde que se publicita la iniciativa, los distintos grupos sociales organizados e incluso los grupos informales se hacen presentes para manifestar sus puntos de vista y defender sus intereses conformándose todo un entramado de relaciones que es necesario arbitrar desde el sistema político-administrativo. Se desarrolla todo un complejo de entrevistas, conversaciones informales e incluso de informes previos formalizados. Paralelamente, tienen lugar relaciones estrictamente políticas entre los distintos grupos parlamentarios, sus dirigentes y los miembros del Gobierno. Ello sin descartar la cada vez más frecuente intervención de los Ejecutivos de los distintos niveles de gobierno intergubernamentales (como es el caso de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en España). Posteriormente la iniciativa que se encuentra ya en el debate social, político y de los medios de comunicación da lugar a la adopción de una **<<decisión innovadora>>**, dentro de la cúpula organizacional, en cuanto a lo actuado hasta ese momento por las instancias políticas. En esta etapa se da especial importancia a las relaciones que se generan entre los subsistemas político y administrativo. Y ello por cuanto, a diferencia de otros enfoques, se destaca desde el inicio la posibilidad de que las políticas públicas que se adopten fracasen si no cuentan con una acertada orientación y con los medios necesarios.

---

<sup>35</sup> J. B. HARGUINDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, pp. 21 y 35. En los capítulos finales de su obra ofrece algunos ejemplos prácticos sobre tareas esenciales a realizar por el analista para abordar el estudio de una política pública como la representación de la **<<red de actores>>** presentes en una política pública.

Arguyéndose además, expresamente, como la teoría de las políticas públicas en sus orígenes prestó escasa atención a la cuestión de la viabilidad práctica de la decisión.

En este punto, adquiere especial trascendencia la labor de los altos funcionarios conocedores del sector de actividad administrativa directamente vinculado con la decisión a tomar dado que la Administración pública constituye el conjunto organizativo llamado a hacer posible directamente la satisfacción del interés general. Pues a los altos miembros de la función pública compete proporcionar a los políticos la información que precisen sobre los medios disponibles merced a su conocimiento de la organización y a las relaciones que entablan con otros responsables de la Administración pública en relación con los medios humanos, materiales y financieros disponibles. Igualmente han de proporcionar información sobre la realidad económica y social existente y las reacciones que pueden provocar determinadas medidas merced a su relación con las clientelas propias de la Administración de que se trate y su conocimiento de la mayoría de los expedientes administrativos tramitados. Asimismo, les compete, en esta fase, emitir un juicio sobre la viabilidad de las medidas y un juicio técnico sobre la forma jurídica que ha de revestir la decisión. Ha de advertirse, no obstante, que esta participación es aleatoria pues los responsables políticos pueden prescindir absolutamente de la asistencia del subconjunto administrativo si no lo consideran necesario, desconfían de su lealtad o desean apoyarse especialmente en su propio equipo de asesores técnicos y políticos.

En cualquier caso, el protagonismo en el marco de las democracias occidentales corresponde al Gobierno en cuanto a la toma de la decisión pues sobre él descansa toda la actividad ejecutiva. Por consiguiente, tras la fase de estudio, se procede a la formalización de la decisión que, en la actual conformación de los sistemas democráticos, ya sean presidencialistas o parlamentarios, le corresponde al Gobierno. Igualmente asume el liderazgo en la tarea legislativa pues a él compete la presentación de los proyectos de ley que resultan respaldados por la mayoría parlamentaria que le sostiene. La decisión política, la mayoría de las veces, adopta la forma de ley por lo que existe una etapa de discusión parlamentaria que necesariamente cuenta con la intervención del resto de los grupos políticos que no apoyan al Gobierno y durante la cual se continúa cada vez más alimentando el debate social en torno al tema objeto del proyecto de ley desde los medios de comunicación y por el resto de grupos organizados que multiplican sus contactos con los legisladores (por ejemplo, durante todo el proceso de redacción del proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE, la iniciativa fue objeto de una frontal oposición desde distintos colectivos del sistema educativo y grupos políticos, oposición que continuó en el debate parlamentario). El proceso legislativo de iniciativa, estudio, aprobación y formalización no constituye, sin embargo, un proceso inexorable ni automático. En la medida en que cabe, aunque no sea lo usual, que quede paralizado en un determinado estadio (como sucede cuando un proyecto de ley no logra ser aprobado dentro de la legislatura); sea retirado por el Gobierno para su estudio ante el rechazo político y social de que es objeto; o sufra modificaciones sustanciales que lo hagan casi irreconocible en contraste con su versión original. Puede, no obstante, que la decisión adopte la forma de acuerdo del Ejecutivo (por ejemplo, mediante la aprobación de un Real Decreto reglamentario o de un Decreto autonómico). E incluso que se apruebe por medio de un instrumento de carácter interno de la Administración (Acuerdos o Planes Sectoriales) que tiene importantes consecuencias para los ciudadanos. La mayoría de las veces, sin embargo, la formalización exige la formulación de informes especializados de carácter jurídico y

económico (informes de legalidad, oportunidad y viabilidad económico-financiera) que emiten tanto órganos de apoyo de la Administración (Secretaría General Técnica y Abogacía del Estado) como órganos que forman parte de la denominada Administración consultiva (tales como el Consejo de Estado o el Consejo Económico y Social). Siendo relevante que, en cuanto al carácter de la decisión adoptada, se mantiene, a diferencia de las teorías marxistas, que los políticos tienen siempre un amplio margen de decisión dentro de una labor de arbitraje entre las diferentes posturas e intereses manifestados por el conjunto de los actores públicos y privados. Además, la decisión se adopta siempre desde la perspectiva de “*la lucha por el poder*” y debe ser entendida desde esa “racionalidad” que no coincide obviamente con la mera racionalidad técnica de la cuestión.

Siguiendo el proceso, la política pública entra en la <<*fase de implementación*>> que, desde esta perspectiva, se caracteriza especialmente porque conlleva plantearse cuáles son los medios y recursos necesarios para la puesta en práctica de la decisión política y obtenerlos realizando las gestiones necesarias. El seguimiento de las medidas conducentes a la ejecución corresponde a los políticos aunque esta labor raramente se realiza de modo exhaustivo dadas las múltiples iniciativas políticas en las que están inmersos. Por consiguiente, resulta nuevamente clave la labor de los altos funcionarios pertenecientes a la cúpula organizacional que, al igual que en la etapa anterior, entran en contacto con otros responsables administrativos para ver la disponibilidad de medios personales y materiales y la oportunidad de adscribir fondos del presupuesto del Departamento para hacer realidad la decisión en el momento oportuno. Supone, por lo tanto, la exigencia de <<*relaciones laterales*>> con otros responsables administrativos que, con frecuencia, dan lugar a tensiones entre los grupos burocráticos. Debiendo de tenerse en cuenta que determinados factores administrativos pueden venir prefijados en la decisión política. Sin embargo, no se trata sólo de ver la disponibilidad de medios sino, muy especialmente, de determinar cuál es la combinación más conveniente para asegurar el éxito de los objetivos que se proponen (una línea de actuación puede ser muy exitosa pero excesivamente cara o pueden obtenerse con abundante personal pero detrayéndolo de otras tareas que se juzga conveniente mantener con el mismo nivel de intensidad).

También a esta fase corresponde la adopción de instrumentos o decisiones políticas de menor nivel (por ejemplo, Reales Decretos reglamentarios de desarrollo o ejecución de la Ley o la aprobación de marcos estratégicos) que concretan innovando la “*decisión política*” inicial. Es lo que en otros enfoques se denominan planes de acción (PA) que articulan materialmente el Programa Político Administrativo (PPA) desarrollado por el Acuerdo Político Administrativo (APA). E igualmente ligadas a esta idea nos encontramos con decisiones tomadas por los responsables políticos (por ejemplo, los Ministros) que afectan al ámbito organizativo como pueden ser, por ejemplo, la creación de una unidad administrativa “*ad hoc*” responsable de la ejecución o de un ente público autónomo o de una empresa pública. E igualmente las que atañen al desarrollo de los diferentes sistemas de funcionamiento (procedimientos de actuación, sean administrativos o no), de información y de control (por ejemplo, la previsión de creación de Observatorios de seguimiento o la presentación anual de un informe de actividad). Pero, claro está, la fase de implementación puede tener un contenido muy diverso según el tipo de política de que se trate. Debiendo recordar, a este respecto, que cabe distinguir entre ‘*políticas simbólicas*’ con escaso contenido material pero con una fuerte significación. Pues, aunque toda decisión política exige una serie de decisiones

administrativas conexas para hacerla realidad, lo cierto es que existen decisiones especialmente trascendentes que requieren una muy escasa actividad (como v. gr., podría suceder con el cambio de nombre de una localidad o la modificación de su himno). Distinguiéndose también las llamadas '*políticas regulatorias*' que tratan de dirigir y controlar la actividad del grupo humano que constituye su objeto bien mediante un sistema represivo (relación de infracciones y sanciones) o bien mediante un sistema de incentivos (por ejemplo, régimen de subvenciones). En esta clase de política existe ciertamente una actividad administrativa prolongada a lo largo del tiempo pero su labor reviste un carácter reactivo y el nivel de factores administrativos que precisa es muy reducido (órganos de regulación, de inspección y de sanción).

Una tercera categoría de políticas públicas que reviste especial relevancia son '*las políticas públicas operativas*' en las que la Administración pública asume la responsabilidad de prestar bienes y servicios a la comunidad. En ellas, por consiguiente, no basta con una actividad limitada a la mera reglamentación y control sino que es necesario gestionar la producción, distribución y puesta a disposición del público del servicio o el producto de que se trate en las condiciones de calidad, precio, frecuencia y fiabilidad mínimas requeridas. Con lo que obviamente, en este tipo de políticas, las tareas a realizar por los responsables administrativos revisten una complejidad infinitamente mayor que en las anteriores ya que exigen, entre otros requisitos operativos, un contacto fluido con el público con el que hay que prever canales permanentes de comunicación; contar con un personal cualificado para la prestación del servicio dependiente de la Administración titular; disponer del material técnico requerido para el servicio. Lo que a su vez comporta la titularidad de bienes inmuebles para las instalaciones. También comportará, claro está, la creación de estructuras administrativas organizativas que dirijan e integren el conjunto de medios personales y materiales adscritos. Así como el establecimiento de sistemas de funcionamiento material, económico y financiero que aseguren la prestación del servicio en las condiciones requeridas. Y, por último, en el caso de las políticas de infraestructuras públicas o que las exijan, requiere, además, la adquisición de bienes para su incorporación al dominio público o al patrimonio de la Administración mediante el instituto de la expropiación forzosa.

Le sigue la <<*fase de ejecución*>> propiamente dicha que consiste en la aplicación de los factores administrativos para la consecución de los objetivos fijados en la política pública. Cuáles sean estos actos de ejecución variará, al igual que en la fase de implementación, dependiendo de la clase de política pública de que se trate. Así mientras que en las políticas simbólicas y de regulación y control consistirán en la mayoría de los casos en simples actos administrativos declarativos seguidos de una mínima actividad material de ejecución. En las políticas públicas operativas, por el contrario, la actuación material del sector público se multiplica no estando siempre sujeta al Derecho Administrativo pues se puede constituir una Empresa pública "*ad hoc*" que asuma la titularidad de la competencia necesaria para la ejecución de la política pública que desarrolle su actividad bajo un régimen privado; o incluso realizar materialmente la prestación de bienes y servicios mediante una sociedad mercantil instrumental de capital mayoritariamente público (así, por ejemplo, el caso de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, AENA, en el sector aéreo).

Finalmente, nos encontramos con la <<*fase de evaluación*>> que atiende de modo inicial a la comprobación de qué resultados ha obtenido la Administración en

función de los objetivos que se propusieron; lo que atendería primariamente a la eficacia de la acción pública. No obstante, cabe advertir que la finalidad de la evaluación puede ser diversa según se trate de verificar la eficacia obtenida; la eficiencia económica en función de los medios económicos empleados; el grado de satisfacción del ciudadano; o en qué medida se ha conseguido transformar la realidad sobre la que opera el sector público. También se aprecian diferencias entre las evaluaciones científicas o académicas que deben partir de una imparcialidad absoluta sin condicionamientos de ningún tipo; un estudio interno para la Administración; una actividad de consultoría con fines técnicos; o un informe de asesoría política. En cualquier caso, también ha de distinguirse entre los resultados en términos de gestión material y la repercusión que puedan tener en términos políticos o electorales.

Cada una de las etapas contempladas dentro de una política pública coincide, por lo demás, con una o varias de las *'funciones típicas de la Administración pública'*. Así cabe afirmar que *'las etapas de formulación e implementación'* coinciden con la denominada función de apoyo a la decisión política realizada por los altos funcionarios pertenecientes a la cúpula organizacional. Que *'la etapa de ejecución'* se superpone a la función propiamente ejecutiva que realiza la Administración y que puede ser tanto regulatoria como de prestación. Que *'la etapa de evaluación'* no coincide propiamente con ninguna de las funciones de la Administración. Si bien, en última instancia, cuando la evaluación la realiza la propia Administración con fines de retroalimentación podría asimilarse a la función ejecutiva<sup>36</sup>. Debiendo de significarse que existe una función específica de la Administración que no coincide con ninguna etapa propia de ninguna política pública que es la función de mantenimiento que tiene como objeto la puesta a disposición de modo cotidiano de los distintos recursos que precisa la Administración. De manera que, el enfoque de M. BAENA DEL ALCÁZAR, por consiguiente, por todo lo dicho, hace especial hincapié en marcar el protagonismo político en el momento inicial de la política pública y el peso que soporta el personal directivo de la Administración en la implementación y ejecución de la decisión tomada. Observando, a pesar de las diferencias, gran coincidencia entre su teoría y los enfoques más recientes en el estudio de las políticas públicas, como ya he puesto de relieve anteriormente.

Por último, antes de cerrar este epígrafe relativo a las políticas públicas, debo de hacer una mención aunque sea breve a los denominados *'recursos, medios o factores administrativos'*. Los dos enfoques teóricos estudiados en la doctrina española los tienen evidentemente en cuenta como elementos indispensables para la puesta en práctica y el logro de los objetivos de la política pública de que se trate. La perspectiva que maneja J. SUBIRATS HUMET<sup>37</sup>, sin embargo, entiendo que es más analítica y plural por cuanto, en primer lugar, hace referencia a un elenco de recursos que están disponibles para la totalidad de los actores públicos y privados (propone una lista en la que incluye el apoyo político, la fuerza, el derecho, el personal, el dinero, la información, la organización, el consenso, el tiempo, la infraestructura y el apoyo político) aunque evidentemente no en la misma proporción. Precisamente será la distinta proporción en qué cada actor disponga de los diferentes recursos y los use lo que determinará el resultado. Por el contrario, M. BAENA DEL ALCÁZAR propone una relación más restringida, centrada en la actuación protagonista de la Administración

---

<sup>36</sup> Para un estudio en profundidad del modelo véase M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, pp. 122 a 206.

<sup>37</sup> J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 72-94.



pública y la labor relevante de los altos funcionarios en su elección y puesta a disposición de los gestores<sup>38</sup>. Lo anterior no quiere decir que estime que los actores privados no cuentan con medios para actuar sino que tales medios no son considerados propiamente como factores administrativos sino como elementos que o bien coadyuvan o bien frenan el desarrollo de una política pública concreta. Desde una perspectiva diferente pero también limitada a la Administración, J.B. HARGUINDÉGUY<sup>39</sup>, más recientemente, habla de <<instrumentos>> como el conjunto de dispositivos empleados por los Gobiernos que obligan a los actores a hacer cosas que de otro modo no hubieran hecho, pudiendo ser de coerción, incentivación y de mera información.

### **3.- LA GOBERNANZA Y LA NUEVA GESTIÓN ECONÓMICA (NGP) COMO PARADIGMAS QUE COMPLETAN EL MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA PARA UN ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA.**

#### **A.- El origen del concepto.**

En materia de Administración pública y políticas públicas, la referencia hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX ha estado centrada en la acción del Estado y del Gobierno por cuanto en la teoría tradicional a él corresponde la dirección de la sociedad. No obstante, a raíz de la crisis económica y fiscal que comenzó a asolar Europa y los Estados Unidos de América desde finales de los años 70 del siglo XX, comienza a plantearse una redefinición del papel del Estado y sobre todo del Gobierno. En efecto, la crisis económica provocada inicialmente por el alza de los precios del petróleo por la OPEP determinó un proceso inflacionario y posteriormente una caída drástica de los ingresos públicos que avocaron a una crisis de las haciendas públicas.

La situación de crisis económica coincidió, además, con una fase en la que los Estados sociales de la Europa Occidental y Norteamérica llevaban décadas impulsado el crecimiento de las políticas asistenciales así como la ampliación del sector público empresarial. Hasta el punto que la presencia del sector público en la economía de muchos de los países denominados capitalistas era mayoritaria. Pues bien, la crisis económica de los años 70, que se reeditaría posteriormente en los años 90 -y que más recientemente afloraría también a finales de la primera década del presente siglo-, puso de manifiesto una situación de desgobierno, esto es, de incapacidad del Ejecutivo para asumir la función directiva de la sociedad sobre todo en el ámbito económico y social. Las críticas arreciaron tanto en relación con la actividad política y legislativa como con referencia a las funciones propiamente administrativa y financiera. Quedando a salvo, al menos en su mayor parte, los ámbitos de seguridad y justicia.

En consecuencia, en el ámbito económico y social se puso en cuestión el esquema autoritario y jerárquico de dirección gubernamental del entramado social. De modo que el problema de la gobernación o gobernanza surge de una situación de ingobernabilidad previa que le hace perder todo su dramatismo<sup>40</sup>. La cuestión, por

---

<sup>38</sup> M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, p. 140 y ss.

<sup>39</sup> J.B. HARGUINDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, pp. 203-214.

<sup>40</sup> M. ACHARD y M. FLORES, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica*, 1.997, p. 30. Afirman que “en rigor, la teoría de la gobernabilidad nace como teoría de la ingobernabilidad y se suscita en un escenario de país desarrollado. Al trasladarse al espacio latinoamericano, el problema es bien diferente, y ya no se puede hablar de una crisis de democracia por

consiguiente, se sitúa tanto en el ámbito de las capacidades como de las acciones del Gobierno. En primer lugar, las capacidades están constituidas por los diferentes recursos que puede emplear el Ejecutivo (financieros, poder de coacción, recursos humanos, incentivos económicos, medios técnicos) y por las instituciones de las que se dota a través de la legislación y la normativa administrativa de desarrollo. Y, en segundo término, por las acciones en las que hace uso de tales capacidades y cuyos efectos ponen de manifiesto el éxito o fracaso de la dirección.

En cualquier caso, las principales aportaciones teóricas confrontan las crisis sistémicas que afectaron a los Estados sociales desarrollados en los años 70 y 90 del siglo XX, aunque también amenazaran hasta liquidarlos a finales de los 80 y principios de los 90 a los Estados de economía planificada, y por derivación al resto de los países del planeta. La conclusión que se obtuvo fue la de que el Gobierno, por sí solo, carecía de la capacidad suficiente para dirigir la sociedad. Viendo además el esquema teórico en que se fundaba la situación precedente de actuación del Gobierno y el modo de funcionamiento de la sociedad, las consecuencias que podían obtenerse eran las siguientes: En primer término, que la recomposición de las capacidades directivas del Gobierno debía hacerse mediante la integración en el proceso de actuación gubernamental de los distintos actores que protagonizaban el funcionamiento de la sociedad. Pero además, en segundo lugar, que la manera en que se lograba la integración de los diferentes sujetos actuantes en la tarea de dirección social –lo que suponía hacer uso de sus recursos- debería fundamentarse en el convencimiento y el consenso desechando, al menos en los ámbitos económico y social, el uso del poder jerárquico y coactivo.

Se estima propia del pasado por lo tanto, en las nuevas circunstancias, la denominada vieja gobernanza (<<*old governance*>>) que considera al Gobierno como agente principal y único o al menos dominador de la gobernación de la sociedad. Dotándolo de abundantes recursos e instituciones coactivas así como de un grado notable de autonomía funcional en la consideración de que la sociedad por sí misma resulta ingobernable. Lo que en cualquier caso, también conforme a las nuevas posiciones doctrinales, puede llegar a ser cierto en determinadas circunstancias económicas y sociales (v.gr., países con un muy escaso desarrollo económico y social en períodos de inestabilidad). Defendiéndose, frente a este concepto, la nueva gobernación (<<*new governance*>>) que engloba los caracteres señalados de recomposición de las capacidades directivas y de integración de los diferentes sujetos económicos y sociales mediante la formación de consensos o acuerdos que articulan y fortalecen vínculos, la mayoría de las veces, ya preexistentes. Con ello la acción del Gobierno engloba tanto la perspectiva y los intereses de la competencia, mediante la integración de los interlocutores económicos, como la perspectiva y los intereses de la solidaridad propia de los grupos del denominado tercer sector.

Con todo, conviene destacar que el punto más novedoso de la teoría, a pesar de lo que pueda parecer, no se halla en la consideración de la necesaria participación de los diferentes actores político-sociales al objeto de lograr alianzas o acuerdos básicos. Pues no cabe olvidar como, a lo largo del siglo XX, ha sido generalizada la práctica de buscar apoyos a las iniciativas legislativas del Ejecutivo y a la puesta en marcha de nuevas

---

exceso de la misma, sino que debemos de situarnos en el proceso de construcción democrática... Existe un "plus de ingobernabilidad" que es necesario enfrentar por razón del subdesarrollo."

política públicas tanto en los sectores económicos afectados como en los medios de comunicación y las distintas formaciones políticas. Lo anterior tanto más en regímenes que no se consideraban democráticos ya que al no encontrarse respaldados por el voto ciudadano debían obtener cuando menos la “adhesión social” y la eficacia en sus objetivos. Sino que, por el contrario, la novedad del concepto radica principalmente en la consideración de que los sujetos que protagonizan el desenvolvimiento de la sociedad no deben ser limitados en su acción que resulta provechosa y la mayoría de las veces autosuficiente y responsable. Por el contrario, de tales bases se deriva que los principales agentes económicos y sociales deberán incorporarse a la tarea de dirección gubernamental llegando a acuerdos que luego tendrán que cumplir ellos mismos mediante el empleo de sus propios recursos e instituciones. En definitiva, las capacidades del sector privado y del resto del sector público se incorporan a la tarea de dirección gubernamental.

## **B.- La aparición del sentido actual de gobernanza en los trabajos de las organizaciones internacionales.**

El concepto de gobernanza surgió de los teóricos norteamericanos en el ámbito de las políticas públicas, la economía y la política como reacción ante la situación de crisis de Estado que afectaba a los Estados Unidos de América desde finales de los años 80. No obstante lo anterior, los primeros papeles de trabajo en los que apareció empleado el término, obviamente en lengua inglesa, correspondieron a determinados informes y documentos de organizaciones internacionales. Concretamente, la primera vez que se empleó fue en el Informe elaborado por el Banco Mundial en 1989 sobre la crisis del África Subsahariana en donde se alude a la necesidad de superar los problemas económicos mediante una mejor gobernación (“*a better governance*”). Este primer informe daría lugar posteriormente, en 1992, a un estudio más amplio sobre la gobernanza y el desarrollo (“*governance and development*”) en el que encontramos ya una primera aproximación al concepto que paradójicamente parte de una dimensión estrictamente gubernamental o política al entender que: “*Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*”. Lo que englobaba tanto el diseño de las instituciones políticas como la capacidad de gobierno para aplicarlas junto con los recursos de que dispone en la formulación y la puesta en práctica de las políticas públicas y en el ejercicio de sus funciones públicas. Aunque es justo reconocer que realizaba una mención extensiva hacia la administración de todos los recursos económicos y sociales de un país, ya fueran públicos o privados, para su desarrollo<sup>41</sup>.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, con sus siglas en inglés), en 1997, acogió ya la formulación moderna generalmente aceptada por la doctrina. Ponía el acento en la necesidad de cooperación y coordinación entre los gobiernos, los mercados y los actores privados (los sindicatos, las ONGs y la movilización ciudadana en una lógica de acción colectiva; poniendo el acento en la importancia del apadrinamiento) para la búsqueda de intereses comunes y la erradicación de la pobreza<sup>42</sup>. Se trataba de crear un sistema de gobierno en el que,

---

<sup>41</sup> D. KAUFMAN, A. KRAAY, *Governance indicators: Where are we, where should we be going?* Policy Research Working Paper 4370, The World Bank, p. 5.

<sup>42</sup> Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), Visión general sobre el desarrollo humano para la erradicación de la pobreza y Capítulo 5 sobre <<Políticas de erradicación de la pobreza>>, pp. 1-13 y 95-105.

además de los actores nacionales públicos y privados, también resultara decisiva la ayuda internacional. Constituyendo el siguiente paso en este proceso de difusión de la nueva gobernanza la Tercera Conferencia de Países Menos Desarrollados, Preparada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA, abreviado en terminología anglosajona), que se celebró en Bruselas entre el 14 y el 20 de mayo de 2.001, que acordó diez puntos de consenso sobre las fórmulas apropiadas para salir de la pobreza. Concretamente, los puntos 2 y 3 dieron una noción de gobernanza que permitía conectar con el concepto ya citado a propósito del PNUD aunque continuaba siendo una visión en la que el protagonismo de la formulación de las políticas públicas recaía en el Gobierno. Eso sí, contando con el apoyo decisivo del sector privado, la sociedad civil y la ayuda de otros Estados y organizaciones internacionales<sup>43</sup>.

Finalmente, interesa destacar el concepto que manejó por la Comisión Europea en <<*La Gobernanza europea, Un Libro Blanco*>> de 25 de julio de 2.001, ya que constituye el marco de referencia sobre el tema a nivel europeo y además realiza un detallado desenvolvimiento de todas sus potencialidades. La Comisión Europea identificó la gobernanza como uno de los cuatro grandes objetivos estratégicos a principios del año 2.000 partiendo de la paradoja que supone el que, por una parte, los europeos esperan que los políticos encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, esos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las Instituciones o en los políticos o simplemente no están interesados en ellos.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea se refiere a la manera en que la Unión Europea utiliza los poderes que le otorgan los ciudadanos. Se propone abrir un proceso de elaboración de políticas de la UE con el fin de asociar un número mayor de personas y organizaciones en su formulación y aplicación lo que se traducirá en una mayor transparencia y una mayor responsabilización de todos los participantes. Esto debería permitir a los ciudadanos comprobar cómo los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el marco de la Unión, son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones. De modo que el concepto de gobernanza designa el conjunto de normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo; especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Notas que, en definitiva, ponen el acento en la participación de todos los actores implicados, en la comunicación fluida entre los mismos y en el reparto responsable de tareas para el logro de los objetivos dentro de un diseño global coherente del conjunto de las políticas públicas<sup>44</sup>.

Los cambios propuestos por el <<*Libro Blanco de la Comisión Europea*>> se dividen en **cuatro secciones**, comenzando por la que defiende 'una mayor participación de todos los sectores' lo que, a su vez, implica la actuación en los puntos que menciono

---

<sup>43</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/CONF. 191/2, 2 de julio de 2.001. Punto 3 de la Declaración de Bruselas: "Reconocemos que la responsabilidad principal del desarrollo de los PMA incumbe a los propios PMA pero es preciso que sus esfuerzos cuenten con el apoyo internacional concreto e importante de los Estados y las Organizaciones internacionales en un espíritu de responsabilidad compartida, en un espíritu auténtico de asociación, incluso con el sector privado y la sociedad civil".

<sup>44</sup> COMISIÓN EUROPEA, *La Gobernanza Europea Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final, 25.7.2001, Bruselas, pp. 3, 4 y 8.

a continuación. Se trataría, en concreto, de hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión Europea mediante un acceso fiable a la información y una comunicación más efectiva de los asuntos europeos con los ciudadanos. De llegar al ciudadano a través de la democracia regional y local, implicando a las Administraciones regionales y locales plenamente en la elaboración de las políticas públicas de la Unión, dotando de la necesaria flexibilidad a la normativa y de coherencia general a las políticas públicas como la del transporte para que se tenga en cuenta el impacto territorial. Igualmente de implicar a la sociedad civil, que juega un importante papel, permitiendo al ciudadano expresar sus preocupaciones y prestando servicios que respondan a las necesidades de la población. También de hacer posible una elaboración más eficaz de las políticas basada en la consulta previa y el aprovechamiento de la experiencia adquirida (Libros Blancos, Libros Verdes, Comisiones Consultivas, Comunicaciones, Paneles de Empresas, consultas ad hoc...). Y, por último, de establecer vínculos con redes, algunas con financiación comunitaria, que establecen vínculos entre empresas, comunidades, centros de investigación, organismos regionales y locales (ejemplo, la iniciativa Netd@ys que permitió familiarizar a estudiantes, profesores y escuelas con los nuevos medios de comunicación en 85 países recibiendo el sitio web europeo 8 millones de consultas).

La segunda sección propugna el 'diseño de mejores políticas y la elaboración de mejores normativas para el logro de mejores resultados'. Lo que se conseguiría confiando en la opinión de los expertos cada vez más importante en la preparación y el seguimiento de las decisiones y combinando los distintos instrumentos políticos para obtener mejores resultados en calidad y simplicidad. Simplificando el Derecho comunitario considerablemente mediante la elaboración de códigos legales, la supresión de la normativa redundante y el recurso a disposiciones de ejecución. Consiguiendo una mejor aplicación de la normativa europea a través de las agencias reguladoras ya existentes y las que se creen en el futuro que cuenten con un conocimiento técnico de alto nivel y aporten visibilidad al sector. Dotándolas de la capacidad de adoptar decisiones respecto de normas reglamentarias y dándoles mayor independencia dentro de un marco legislativo definido. Así como, en última instancia, garantizando una mejor aplicación a nivel nacional mediante transposiciones y aplicaciones eficaces, íntegras y oportunas; para lo cual resulta conveniente reforzar la capacidad administrativa de los Estados miembros y las jurisdicciones nacionales.

La tercera de las secciones dirige su atención a la necesaria 'contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial'. Y ello por cuanto las propuestas recogidas en el Libro Blanco no fueron formuladas sólo en la perspectiva de la ampliación de la Unión sino que también tenían la intención de constituir una inestimable aportación a la gobernanza mundial. Debiendo la Unión, a este respecto, reformar de modo satisfactorio su gobernanza interna si quiere contribuir con éxito a la gobernanza mundial con las miras puestas en los objetivos de paz, crecimiento, empleo y justicia social. Mientras que la cuarta y última de las secciones alude a la conveniencia de 'centrar las políticas y las instituciones'. De modo que, para establecer una conexión entre la Unión Europea y los ciudadanos, se hace preciso definir claramente las políticas y los objetivos en el marco de una visión global de las metas que se fija la Unión. Se hace necesario que los ciudadanos entiendan mejor el proyecto político que sirve de base a la Unión. Para lo

cual resulta imprescindible, a su vez, dotar de coherencia al conjunto de las políticas y que sea percibido por el ciudadano el necesario liderazgo de las Instituciones<sup>45</sup>.

El concepto normativo de gobernanza empleado por la Comisión Europea, con todo, enfatiza el papel protagonista de las Instituciones Europeas en la dirección social del continente. Eso sí, contando con la participación e implicación del conjunto de los actores públicos y privados, entre los que destaca la mención expresa que se hace a las redes de comunicación y colaboración ya existentes. Pone el objetivo de la nueva gobernanza en un mejor logro de los objetivos de la Unión mediante la reconducción del papel de las Instituciones europeas y el acercamiento del ciudadano. Para lo cual, partiendo de los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, pretende crear todo un entramado institucional de normas, prácticas y procesos que asegure la aplicación continuada del nuevo paradigma.

### **C.- Algunas aportaciones doctrinales destacas en torno al concepto de nueva gobernanza.**

En la literatura científica y en los documentos de las Organizaciones internacionales, se ofrecen dos posturas respecto del significado del concepto de gobernanza. Una primera que podríamos llamar '*Estado-céntrica*' que trata de acomodar la capacidad y la estructura institucional del Estado a las nuevas circunstancias sociales y económicas y ver cómo se relaciona –se coordina- con los actores económicos y sociales más influyentes. Mientras que una segunda posición, que podríamos denominar '*socio-céntrica*' centra su atención investigadora en la coordinación y el autogobierno que caracteriza a varios tipos de redes y asociaciones. La coordinación y la cohesión se predicen tanto de instituciones públicas como de empresas, organizaciones de la sociedad civil y transnacionales. Sin embargo, ninguna de las dos posiciones prejuzga en dónde se ubica el sitio del poder<sup>46</sup>.

En el ámbito teórico, los primeros desarrollos sobre el tema de la gobernanza estaban ligados al estudio de las políticas públicas que se habían desarrollado con gran rapidez desde los años 70 del siglo XX. Su objeto, como he señalado en el epígrafe correspondiente, no es otro que el análisis de la formulación e implementación de las políticas públicas centrándose inicialmente los estudios en el desarrollo de sus distintas fases por la estructura político-administrativa. La dirección gubernamental no se planteaba inicialmente como cuestión polémica dado que la inclusión de los temas en la agenda y la decisión política de la puesta en marcha o redefinición de una acción de gobierno se vieron como competencia indiscutida del nivel político-legislativo y del Gobierno en cuestión. Por otra parte, se trataba de una fase de la política pública en la que, si bien se buscaba siempre el apoyo y la participación de otros actores, no se consideraba especialmente crítica; pues se partía de la legitimidad democrática y de la conducción exitosa de las iniciativas gubernamentales.

J. KOOIMAN fue el primero en coordinar un trabajo en 1.993 sobre el concepto en el que recibió la aportación inestimable de expertos en políticas públicas. Me estoy

---

<sup>45</sup> COMISIÓN EUROPEA, *La Gobernanza Europea Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final, 25.7.2001, Bruselas, pp. 12 a 37.

<sup>46</sup> J. PIERRE et al., *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2.000, pp. 3-4. Tema que aborda también en J. PIERRE y B.G. PETERS, *Governance, Politics and the State*, MacMillan, London, 2.000, 231 pp.

refiriendo a R. MAYNTZ, A. DUNSIRE, T.B. JORGENSEN que contribuyeron con artículos doctrinales de notable relevancia. En el mismo, así como en otro trabajo seminal en el año 2.000, del que formaron parte, entre otros, J. PIERRE, P. HIRST y R.A.W. RHODES, autores que más adelante examino, se contienen los primeros fundamentos del nuevo paradigma. Pues bien, las conclusiones que obtienen, como ya adelanté en la presentación del concepto, son dos. En primer lugar, la constatación del fracaso de la acción directiva del Gobierno en solitario, por lo que era necesario abordar en profundidad el estudio del proceso político-administrativo de toma de decisión por parte del Ejecutivo (*policydecisionmaking*). Las instituciones públicas ya no pueden mantener el monopolio del poder. De modo que la capacidad directiva del Gobierno debía de ser completada con la proclividad de los diferentes sujetos sociales a ser dirigidos. Y en segundo término, la necesidad de abordar nuevos modos de formulación e implementación de las políticas públicas contando con el protagonismo de actores independientes y responsables en el mercado y el empleo de redes ya existentes (*policy networks*). Medida que además planteaba una mayor complejidad, sobre todo en la fase de puesta en marcha de las iniciativas tomadas o de implementación debido a la exigencia de coordinar a los numerosos agentes implicados. Lo que, a su vez, imponía la necesidad de abordar la composición de la acción pública en una perspectiva ascendente (*bottom-up*).

La conclusión a la que llega desde este planteamiento general R. MAYNTZ es a la necesidad de indagar formas alternativas de dirección en las políticas públicas buscando la solidaridad y la coparticipación de otros actores en la sociedad. Así construye el concepto de <<gobernanza social>> (*social governance*) en el que busca una participación mutualista en el mercado y en las organizaciones sociales desde una perspectiva horizontal, a diferencia de la visión tradicional de corte vertical y jerárquico que ubica al Gobierno en la cumbre y en el centro de la estructura de dirección y control<sup>47</sup>.

Un segundo autor merecedor de atención es el ya citado J. KOOIMAN quien se esforzó desde el principio en elaborar un concepto de gobernanza, destacando su importancia teórica. Si bien el contenido del concepto ha ido variando a lo largo de los años desde su primera aportación en 1.993, junto con otros autores, en *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Así parte de la distinción intelectual entre el gobernar del gobierno (*governing*), que es la perspectiva antigua; y el proceso de gobernación o dirección de la sociedad que, en la actualidad, califica obligadamente de postgubernamental y por lo tanto político-social, englobando la perspectiva anterior. En concreto, afirma que “la complejidad, dinámica y diversidad crecientes de nuestras sociedades, causadas por los desarrollos sociales, tecnológicos y científicos, ha puesto a los sistemas de gobierno frente a nuevos retos en los que se requieren nuevos modos de entender la gobernación de la sociedad”<sup>48</sup>.

En su más reciente publicación *Governing as Governance*, da un paso intelectual más pues llega a la conclusión de que en la actualidad no existe más que un modo de gobernar postgubernamental, <<la gobernanza es el concepto mismo de gobernar>>.

---

<sup>47</sup> R. MAYTANZ, *La teoría della governance: sfide e prospettive*, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XXXIX, núm. 1, 1.999, pp. 5-21.

<sup>48</sup> J. KOOIMAN, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications Ltd., London, 1.993, p. 6.

Se trata del concepto que recoge todas las construcciones teóricas –los patrones, orden, sistemas, reglas del juego- sobre la actividad material de gobernar. Se trata de una calidad de la sociedad en la que intervienen participantes públicos y privados por lo cual es sociopolítica. Más precisamente dirá que “por *gobernar* entiendo las actividades que actores sociales, políticos y administrativos emprenden de manera deliberada para guiar, dirigir o controlar a (sectores o dimensiones de) la sociedad... Por *gobernanza* entiendo los *patrones* que resultan de esas actividades gubernativas de los actores sociales, políticos y administrativos. Los patrones son el resultado de las actividades, pero también son el marco más abstracto y superior para los esfuerzos del gobernar cotidiano”<sup>49</sup>.

El Gobierno, por lo tanto, gobierna pero lo hace a través de un orden distinto en el que resulta relevante la puesta en común y la participación de los distintos sujetos en la producción, dirección y regulación que necesariamente han de adoptarse, lo que no disminuye la relevancia de su labor sino que la ubica en un nuevo escenario. Los papeles del Gobierno cambian para cada una de las políticas públicas, en función de cuál sea el conjunto de participantes. De manera que, según cuál sea el tipo de intervención del Gobierno y el papel del resto de los sujetos, entiende que cabe distinguir tres clases o modos de gobernanza. Mencionando en primer término la ‘*autogobernanza*’ (*self-governance*) que se apoya en una actuación autónoma de los actores fundada en su capacidad de autorregulación y dirección. Siguiendo con la ‘*cogobernanza*’ (*co-governance*) que da lugar a una serie de interacciones entre los sujetos con la idea de producir, regular y dirigir una determinada cuestión social. Y concluyendo con la ‘*gobernanza –gobierno- jerárquica*’ (*hierarchical governance*) que consiste básicamente en el desarrollo de interacciones de tipo vertical por parte de los entes públicos competentes sobre el conjunto de actores privados que, la más de las veces, conlleva el uso de la coacción<sup>50</sup>. Pero debiendo retenerse que, en cualquier caso, las reglas del juego se establecen mediante el esfuerzo conjunto de los diferentes actores. Pues en este esquema resulta clave, lógicamente, la idea de interacción entre agentes que permite la puesta en marcha de las iniciativas políticas (*interactive governance*). Entendiendo por tal una influencia mutua que pueden proyectarse dos o más actores o entidades fundada en la situación de interdependencia en que se encuentran para resolver cada uno sus propios problemas y los que afectan a la comunidad<sup>51</sup>.

Otro autor destacado es P. HIRST quien en su trabajo *Democracy and Governance* pone de manifiesto la preocupación compartida en Europea por que la aplicación del nuevo concepto de dirección de la sociedad no perturbe en exceso el control democrático y de responsabilidad de los Gobiernos representativos de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. La cuestión que se plantea es cómo acomodar la nueva gobernanza con la estructura constitucional de un Estado liberal que distingue entre un Estado limitado y una sociedad civil independiente y capaz de autoorganización y protegida por las leyes y los procedimientos administrativos del Estado<sup>52</sup>. Pues bien, la solución la encuentra en considerar al Estado como parte de <<la sociedad de las organizaciones>> (*organizational society*) aunque teóricamente

<sup>49</sup> J. KOOIMAN, *Governing as Governance*, Sage Publications Ltd., London, 2.003, p. 6.

<sup>50</sup> J. KOOIMAN, *Governing as Governance*, Sage Publications Ltd., London, 2.003, p. 77 a 129.

<sup>51</sup> J. KOOIMAN, *Governing as Governance*, Sage Publications Ltd., London, 2.003, p. 13.

<sup>52</sup> P. HIRST, <<Democracy and Governance>>, *Debating Governance* (J. PIERRE et al), Oxford University Press, Oxford, 2.000, p. 19.



exista una línea que divide lo público de lo privado con diferentes modos de control según la naturaleza del actor. Y ello por cuanto, en la actualidad, los límites ya no son tan claros ni relevantes; existiendo en el ámbito de lo público unidades que no rinden cuentas directamente a los ciudadanos o lo hacen de manera muy débil (agencias estatales y empresas públicas). De manera que, <<en la sociedad de las organizaciones>>, el Estado se comporta al modo corporativo y cuenta con agencias y entes independientes que se organizan y actúan en régimen privado empresarial lo que supone una desmembración de la arquitectura formal de la Administración pública. Debiendo tenerse en cuenta que, por otro lado, resulta claro el protagonismo de los grandes grupos empresariales y de las denominadas redes sociales que se coordinan e influyen en la resolución de las cuestiones sociales que se plantean. “*El problema con la sociedad de las organizaciones es que la reforma democrática implica muchos focos de control y nuevas prácticas de responsabilidad/rendición de cuentas/responsividad, así como procedimientos para cambiar las cosas en diferentes ámbitos políticos y por métodos diferentes*”<sup>53</sup>.

Para una organización adecuada de la sociedad de las organizaciones aporta como solución original la <<democracia asociativa>> en la que el Estado y los actores privados comparten un permanente canal de información y opiniones. Pero, dado que los límites, papeles y responsabilidades entre lo público y lo privado ya no son determinantes, resulta crucial que las organizaciones privadas se estructuren de modo democrático. Resulta preciso democratizar y politizar lo más que se pueda la sociedad civil lo que permitiría devolverle la función de la provisión de los servicios públicos (*associative selfgovernment*). Las diferentes instituciones públicas (estatal, regional, local) se encargarían sobre todo de la vigilancia y supervisión de la provisión de los servicios (*watchdogs*), reduciéndose la necesidad de una gobernación externa y de una regulación legal omnipresente<sup>54</sup>.

A modo de recapitulación del conjunto de teorías expuestas, resulta oportuna la aportación compendiadora de R.A.W. RHODES quien considera que la moderna gobernanza es el resultado del cambio que se ha operado de un Estado unitario a otro descentralizado en el que resulta decisiva la presencia de redes interorganizacionales, autoorganizadas y capaces de autogobierno que participan en la gobernación, siendo en cualquier caso “las redes políticas” las que asumen un papel más protagonista. El Gobierno puede dirigir las redes de modo indirecto y limitado pero las redes no asumen la responsabilidad pública por cuanto no son actores públicos. Considerando, además, que las **características comunes de la gobernación** pueden resumirse en: La ‘*interdependencia entre las organizaciones*’, de modo que la gobernación es algo más amplio que el gobierno y abarca a actores no estatales; con lo que cambian las fronteras del Estado lo que significa que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se han vuelto cambiantes y opacas; las ‘*interacciones permanentes entre los miembros de la red*’, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes; el hecho de que ‘*las interacciones se basan en la confianza*’ y son reguladas por reglas del juego que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red; así como la circunstancia de que exista un ‘*grado significativo de autonomía*’

---

<sup>53</sup> P. HIRST, <<Democracy and Governance>>, *Debating Governance* (J. PIERRE et al), Oxford University Press, Oxford, 2.000, pp. 19 a 21.

<sup>54</sup> P. HIRST, <<Democracy and Governance>>, *Debating Governance* (J. PIERRE et al), Oxford University Press, Oxford, 2.000, pp. 22 a 29.

respecto del Estado<sup>55</sup>. Concluyendo con la idea de que el **núcleo del concepto de gobernanza** es la cuestión de la dirección social reticular (*the network form of governance*) mediante el proceso de funcionamiento de las nuevas estructuras que suponen las redes interorganizacionales, autoorganizadas y capaces de autogobierno.

#### **D.- Una visión integral del concepto: La propuesta de L. F. Aguilar Villanueva.**

Partiendo de la necesidad de superar la crisis fiscal de los países desarrollados, L. F. AGUILAR VILLANUEVA afirma que el nuevo concepto de gobernanza trata de incorporar los recursos e instituciones a la acción de gobernar (de ver las capacidades directivas) –recursos, poderes en acción- en cuanto que la <<**gobernanza**>> se puede definir como la capacidad de gobernar que al mismo tiempo supone un modo o patrón de gobernar. Mientras que la acción misma de gobernar recibiría el nombre de <<**gobernación**>><sup>56</sup>. De esta manera, el foco de atención teórica se desplaza de la dotación de las capacidades al modo de utilizarlas. Y afirma que, desde el punto de vista sustantivo, el concepto de gobernanza puede ser **definido** como el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para su realización: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. Implicando el concepto dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades. Entiende, por consiguiente, que el concepto contiene una vertiente valorativa por cuanto es el proceso mediante el cual se definen las metas deseadas de convivencia. En este sentido, dará lugar a la adopción y el empleo de normas éticas y jurídicas. Pero, al mismo tiempo, también presenta una indudable vertiente fáctica, de irrupción en la realidad mediante el uso de la técnica con un carácter causal respecto de la puesta en marcha de las diferentes políticas públicas. Lo que obligará a la aplicación de los instrumentos técnicos adecuados y de los modernos métodos de gestión. Pues no en vano se trata del proceso mediante el cual se define la manera como se dividirá el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los diversos sujetos sociales a fin de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos a realizar los objetivos sociales deseados<sup>57</sup>.

El proceso de dirección de la sociedad **se fundamenta** en un conjunto de principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente el futuro social deseado. Ese conjunto termina por generar un orden mayoritariamente aceptado, relativamente estable y duradero, que regula y normaliza las actividades específicas de interacción entre sus miembros. De lo que deduce que la gobernanza **constituye un proceso institucional y técnicamente estructurado** sobre el modo y el sentido de la dirección y no un simple modo de actuar gubernativo que se genera espontáneamente en un momento determinado. Considera que la gobernanza es un proceso distinto del mero actuar del gobierno y un proceso superior al actuar del gobierno. De modo que, por

---

<sup>55</sup> R.A.W. RODHES, *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*, London, Open University Press, p. 53. Vid., R.A.W. RODHES, <<Governance and Public Administration>>, *Debating Governance* (J. PIERRE et al.), Oxford University Press, Oxford, 2.000, pp. 54 a 90.

<sup>56</sup> LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA, *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 2.006 reimpresión 2.012, México, pp. 66 y 67.

<sup>57</sup> LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA, *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 2.006 reimpresión 2.012, México, pp. 90 y 91.

consiguiente, la perspectiva gubernativa de la vieja gobernanza queda superada por cuanto el acento ha de ponerse en el proceso de dirección que lo es de coordinación y construcción de consensos. Quién sea quién asuma el papel protagonista entre los distintos actores dependerá de la historia social. Debiendo destacar, en este punto, la consideración de que el Gobierno podría no ser ni siquiera el protagonista de la dirección social colectiva; lo que entiendo que plantea un riesgo evidente en la medida en que puede suponer una pérdida del sentido democrático original de la acción del Estado y una supeditación del Gobierno a favor de grupos de poder privados.

En cualquier caso, la nueva gobernanza social no supone, claro está, que los diferentes sujetos deban compartir posiciones o perspectivas detalladas del futuro pues la mayoría de las veces resultaría imposible e ilógico aunque no descarta que en determinadas cuestiones pueda suceder. Bastará por el contrario, la mayoría de las veces, con que el consenso se alcance en cuanto a principios o reglas generales de dirección social; las cuales suelen estar constitucionalizadas, y cuyo contenido coyuntural puede variar (por ejemplo, el progreso social, el bienestar económico o la libertad informativa). Asimismo entiende que la nueva dirección social no comporta una exigencia de participación simétrica, igualitaria o cooperativa en el sentido de que todos deban participar de igual modo y en idéntico grado. Por el contrario, el modo y la intensidad de la participación dependerán de las capacidades que cada actor disponga en cada circunstancia en relación con el problema colectivo que se plantee. Teniendo en cuenta que el tejido social –la composición y capacidades de los sujetos- es cambiante y diverso.

La dinámica de la historia de las sociedades afecta al contenido sustantivo del concepto pues distingue entre el contenido en relación con los <<países en desarrollo en situación de ingobernabilidad>> a los que es claro que ha de aplicárseles un modelo jerárquico y vertical en el que el Gobierno asume el protagonismo y monopoliza la acción de dirigir la colectividad dado que los grupos y asociaciones actúan de modo insuficiente e irresponsable. Mientras que en los <<Estados altamente desarrollados>> es donde el concepto adopta todos los caracteres que habitualmente se le asignan de actuación coordinada de conformación social. Y llega a la conclusión de que la gobernanza, en tales condiciones de desarrollo, consiste en el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos. Lo cual se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el Gobierno y las organizaciones privadas y sociales<sup>58</sup>. Con lo que la nueva gobernanza, en la práctica, se concreta en diferentes modos de consulta, de acuerdos, de redes, de actuación concertada, de relación simbiótica, de puesta en común de resultados, así como de intercambio de información para la evaluación y redefinición de los objetivos.

---

<sup>58</sup> LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA, *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 2.006 reimpresión 2.012, México, pp. 91 a 99.

## **E.- La nueva gestión pública (NGP) como nuevo paradigma para la organización y funcionamiento de la Administración Pública.**

Dentro del mismo contexto de crisis económica y social ya señalado en el que se desarrolla el concepto clave de gobernanza, surge la cuestión de la reforma de la Administración pública o Nueva Gestión Pública (NGP). La Nueva Gestión Pública pretende ser una propuesta doctrinal sobre la organización y la dirección de la Administración pública y no un mero conjunto de cambios estructurales y operativos de carácter coyuntural para una situación de regresión. Se conforma así una nueva idea rectora que pretende mantener las reglas esenciales del servicio público pero atendiendo a la lógica económica-financiera y a las nuevas prácticas gerenciales. Los estudios doctrinales que defienden el nuevo carácter y funcionamiento de lo público se apoyan en dos bases teóricas bastante sólidas: la economía de las organizaciones y las técnicas modernas de gestión.

Adelantándome al apartado correspondiente a la regulación económica, conviene recordar que el <<Neoinstitucionalismo económico>> o la <<**Economía de las organizaciones**>>, primera de las bases teóricas de la Nueva Gestión Pública, tiene su origen en las ideas de R. COASE quien, en 1.937, con su obra <<*The nature of the firm*>> introdujo el concepto clave de coste de transacción que da respuesta a por qué surge la empresa. La empresa además de una unidad de producción es una organización que surge cuando al empresario le resulta más caro acordar con un tercero la prestación de un servicio o la entrega de un producto que con un empleado. Es más, la empresa nace cuando alguien contrata a otro como empleado. Pues bien, los elementos centrales de toda transacción, según O.E. WILLIAMSON, son tres: La incertidumbre sobre el desarrollo y los resultados del proceso; la regularidad de las transacciones; y la existencia o no de inversiones específicas o costes enterrados en sentido amplio. Pero, al mismo tiempo, expone que los costos de transacción derivan de cuatro factores o condiciones. Mencionando como tales la racionalidad limitada de los actores; la incertidumbre sobre el futuro; una situación de mercados no competitivos; y el oportunismo como premisa inicial de funcionamiento de los actores<sup>59</sup>. En condiciones de fallo de mercado, cuando los cuatro factores concurren con intensidad, por ser demasiado altos los costes de transacción, aparecen organizaciones –privadas y públicas- que se encargan de solucionarlos mediante instrumentos verticales de jerarquía y mando. Pudiéndose aplicar la lógica del intercambio a la estructura del sector público necesaria para la provisión de servicios, considerando que la burocracia que permite la prestación directa por un Ente público sería un último recurso cuando no es posible la provisión externa.

A la pregunta de cómo se organizan las organizaciones públicas, la <<**Economía de las organizaciones**>> da como respuesta <<*la teoría de la agencia*>>, según la cual, un principal concierta voluntariamente la realización permanente de una tarea por el agente a cambio de un precio<sup>60</sup>. Pero dentro de la organización pública también existen costes de transacción por cuanto la información es asimétrica; la racionalidad es limitada; existe incertidumbre sobre el futuro y un alto grado de discrecionalidad. Lo que permite al servidor público, respecto del Jefe de su Departamento, interpretar cuál es el modo de cumplir su función que le permite satisfacer sus propios intereses. Lo

---

<sup>59</sup> O. E. WILLIAMSON, <<Transaction-cost economics: The governance of contractual relations>>, *Journal of Law and Economics*, Volume 22, Number 2, 1.979, pp. 233-261.

<sup>60</sup> P. AUCOIN, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1.995, pp. 33 a 56.

anterior sucede porque no es posible redactar contratos perfectos que cubran todas las posibles contingencias. De modo que, en tal perspectiva, surge la necesidad de redactar contratos que eviten conflictos de intereses internos, esto es, que incentiven la actividad del agente de acuerdo con los objetivos que propone el principal minimizando el nivel de supervisión.

En este punto, D. NORTH formula su <<Teoría Neoclásica del Estado>> en la que después de revisar los orígenes del Estado funda su naturaleza económica, al igual que hiciera R. COASE con la empresa, en los costes de transacción. Los entes de carácter político, cualquiera que sea su nivel territorial, comparten la idea de una estructura humana organizada de modo vertical en el que existen unos costes fijos de organización, conservación y reposición así como unos costes variables derivados del funcionamiento para la provisión de bienes públicos. Pero ha de tenerse en cuenta que, al tratarse de grandes organizaciones, padecen en mayor medida el coste añadido derivado de las acciones colectivas pues siempre habrá empleados que adopten comportamientos oportunistas esperando que el mayor peso de las tareas lo realicen sus compañeros de acuerdo con la llamada “*lógica de la acción colectiva*”. De lo cual se deduce la necesidad de disponer un sistema de medidas reactivas o de incentivo que prevengan tales comportamientos<sup>61</sup>.

El segundo de los fundamentos teóricos de la Nueva Gestión Pública, como ya he señalado, lo constituye ‘**el conjunto de técnicas de gestión moderna**’ que permiten una organización y desarrollo de los procesos administrativos en condiciones de eficiencia económica. En este sentido, conviene señalar simplemente las ideas principales en que se fundan las propuestas actuales de carácter managerial. En concreto, se habla de ‘una gestión estratégica’ con referencia a la consecución de objetivos que son definidos de modo claro. A este respecto, conviene pasar de la mera planificación a la dirección estratégica con una visión del futuro de la organización; de la misión a realizar para pasar a la definición de objetivos; un análisis de situación viendo las oportunidades y las amenazas, las fortalezas y las debilidades; y a su implementación que es ejecutada teniendo en cuenta las condiciones cambiantes del entorno y del interior. De modo que se requiere un nuevo perfil de directivo capaz de desenvolver todo el proceso de gestión estratégica con iniciativas <<ad hoc>> (*breakthoughts*) que permitan la revisión de las operaciones cuando sea apropiado. Igualmente, se contempla ‘una gestión para el cliente’ que defiende la conveniencia de realizar un funcionamiento centrado en el servicio ofrecido al usuario intentando proporcionarle la máxima utilidad llegando, en la medida de lo posible, a personalizar el producto o servicio que se oferta. En esta línea, se incluye una atención especial al proceso más que a los procedimientos formales con el objetivo de facilitar la obtención del resultado esperado. También se propugna ‘una gestión de calidad’ que pretende la creación de un sistema de intercambios internos y externos entre los contratistas, la organización y los clientes que contemple el conjunto de las operaciones como una “cadena o círculo de calidad” que garantiza la obtención del servicio deseado por el usuario y en el que cada etapa supone un valor adicional de carácter acumulativo. Debiendo incluirse finalmente la defensa de ‘una gestión fundada en los recursos humanos’ pues se tiene conciencia de que el recurso más valioso con el que cuentan las

---

<sup>61</sup> D. NORTH “Government and the Cost of Exchange in History”, *The Journal of Economic History*, Volume 44, 1.984, pp. 255-364. N. SAN EMETERIO MARTÍN, Nueva Economía Institucional, Editorial Síntesis, Madrid, 2.006, pp. 62 a 67.

organizaciones públicas es el conjunto de los servidores públicos. Lo que requiere centrar la atención tanto en la competencia inicial como en la actualización permanente de sus conocimientos y habilidades (*know-how*). Pero, al mismo tiempo, se precisa el conocimiento por los trabajadores de la visión estratégica de la empresa para asegurar una orientación adecuada en la toma de las decisiones individuales.

Desde la perspectiva de la literatura científica, cabe **definir la Nueva Gestión Pública** o reforma de la Administración, según CH. POLLIT y G. BOUCKAERT como: “*los cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor*”<sup>62</sup>. Obviamente la reforma abarca todos los aspectos esenciales de la Administración pública desde el punto de vista tanto orgánico como funcional, es decir, el esquema organizativo y regulatorio<sup>63</sup>, el proceso tributario y de gasto, la gestión del personal, la gestión operativa o de procesos internos, la prestación de bienes y productos y la evaluación del resultado. Siendo en los países anglosajones en donde toma forma la idea de <<New Public Management>>, centrado en la reducción del Gobierno y la introducción de la disciplina de mercado en el Gobierno mismo con la llegada de Margaret Thatcher al poder en el Reino Unido en 1.979. Experiencia seguida posteriormente por los Estados Unidos de América que centró fundamentalmente sus esfuerzos en la reforma de la Administración a raíz de la estrategia denominada la ‘Evaluación para el Desempeño’ (<<National Performance Review>>), adoptada en 1.993. Pero cuál sea en la actualidad el contenido de las propuestas reformadoras ha sido objeto de debate en numerosos foros internacionales destacando principalmente cuatro acuerdos o consensos que pusieron las bases para una nueva Administración. Me estoy refiriendo al llamado Consenso de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) de 1.995, recogido en el Informe ‘Governance in Transition’; al Consenso de Santiago de Chile, en abril de 1.998, auspiciado por el Banco Mundial; al Consenso del Centro Latinoamericano de Desarrollo (CLAD) o de Madrid de octubre de 1.998; y finalmente al Consenso de Santa Cruz de Bolivia en 2.003. Acuerdos que deben ser contemplados como un conjunto de reformas administrativas que se superponen en una dirección común.

---

<sup>62</sup> CH. POLLIT y G. BOUCKAERT, *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2.000, p. 8.

<sup>63</sup> N. SANIGER MARTÍNEZ y J. M. ESCRIBANO ZAFRA, *La Administración Pública entre Dos Siglos* (Dir. Manuel Arenilla Sáez), Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, <<La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las autonomías y el nuevo papel del gobierno local>>, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 457 a 460 y 483, defiende, en relación con las exigencias de la ‘Nueva Gestión Pública’ y la crisis económica, la urgente necesidad que exista una verdadera y eficaz articulación entre los tres niveles de gobierno (estatal, autonómico y local) semejante a la que existe en los modelos federales. Considera, a este respecto, que las relaciones intergubernamentales (RIG) en España responden al modelo superpuesto de D. WRIGHT, de <<autonomismo cooperativo>> (variado, complejo y multidireccional) necesario para desarrollar las competencias concurrentes, y aún las exclusivas del Estado y las Comunidades Autónomas, en coherencia con la jurisprudencia constitucional. Debiendo por esta razón, desde el punto de vista estructural, promoverse RIGs a un nivel intra-jurisdiccional en el que el gobierno regional –y eventualmente el local– estén representado en las instituciones del nivel central. Idea que tiene especial repercusión en el ámbito portuario de interés general por el sistema de estructura organizativa que se adopta (vid. el Capítulo IV). D. WRIGHT, *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*, Revista de Estudios Políticos número 6, Madrid, 1.978, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 24 a 28.

Dentro de la literatura científica, resulta oportuno citar entre las numerosas propuestas de contenidos que debiera tener la reforma administrativa, la de CH. HOOD<sup>64</sup>, quien en la perspectiva citada de la conveniencia de una reducción del Gobierno, de la extensión de los servicios públicos, de subsidiariedad en la actuación del sector público respecto del mercado y de armonización internacional de prácticas administrativas, propone las siguientes actuaciones: el objetivo de un funcionamiento eficaz y proactivo de las organizaciones; una mayor atención de los productos y una menor de los procedimientos; el control de los recursos y del gasto; una orientación hacia la constitución de Administraciones públicas descentralizadas y desconcentradas; la introducción de técnicas y procedimientos de gestión propios de las empresas privadas; y una preocupación por la competencia en el ámbito de las organizaciones públicas. Finalmente, cabría también citar dentro del panorama de la literatura científica en torno a la cuestión del contenido propio del ‘*New Public Management*’ a la Catedrática de la Universidad Complutense de Madrid, B. OLÍAS DE LIMA GUETE<sup>65</sup>. Pues, en su trabajo publicado en el año 2.010, pone el énfasis en la necesidad de una descentralización administrativa; en la ruptura de la organización burocrática monolítica; en la reducción del tamaño de las organizaciones del sector público; en un adelgazamiento de sus escalones directivos; en la creación de organizaciones sectoriales especializadas siguiendo el modelo de agencias públicas; en la minoración o desmantelamiento del sistema de función pública con carácter general para el conjunto de los servidores públicos; en la preocupación por sus conocimientos y competencias; en el cambio de la cultura administrativa hacia la eficacia y la consecución de objetivos dentro de una orientación gerencial; así como en la evaluación de las políticas públicas y del desempeño individual.

#### **4.- LAS TEORÍAS DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS COMO INSTRUMENTOS JURÍDICO-ECONÓMICOS DE APLICACIÓN AL SISTEMA DE PUERTOS DEL ESTADO.**

##### **A.- Competencia y regulación.**

##### **a.- Concepto y finalidad de las normas de competencia.**

Parece existir un consenso doctrinal en la idea de que el actual Derecho de la competencia tiene su origen en el Derecho Anglosajón a través del desarrollo del <<Common Law>> inglés y norteamericano como medio para paliar los graves daños y perjuicios que estaban provocando a los consumidores y a los competidores las prácticas oligopolistas de determinadas compañías. Así la doctrina de las <<conspiracies>> en el *common law* condenaba los actos estimados ilícitos realizados por varias personas con la intención de conseguir un objetivo ilícito, o el empleo de medios ilícitos con la finalidad de conseguir un objetivo lícito. De otra parte, en los Estados Unidos de América el potente crecimiento económico de finales del siglo XIX da lugar a la aparición de concentraciones empresariales de carácter monopolista u oligopolista en la mayoría de los sectores económicos; así como a la inmediata

---

<sup>64</sup> CH. HOOD, <<A Public Management for All Seasons?>>, *Public Administration*, number 69, 1.989, pp. 3-19.

<sup>65</sup> B. OLÍAS DE LIMA GUETE et al., *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2.001, pp. 12 a 30.

aparición de organizaciones destinadas a remediar los efectos de tal situación (sobre todo en el sector del transporte)<sup>66</sup>.

La primera legislación que trata de preservar la competencia es la ‘*Sherman Act*’ de 1.890, adoptada por el Congreso de los Estados Unidos de América, denominada así en honor del Senador y Presidente de Comité de Finanzas que la impulsó y que ha llegado a ser considerada la Carta Magna de la libre empresa. Sus promotores principales fueron los granjeros y los agricultores, a través de organizaciones tales como la ‘*Grangers and Farmers Alliance*’, que dirigieron sus protestas contra los grandes monopolios de cereales, a los que llamaban monopolio de la tierra, y contra las compañías de ferrocarriles acusadas de mantener precios altos. Paradójicamente, sin embargo, estudios posteriores cuestionan que el objetivo de la ley fuera la preservación de la competencia, considerando que más bien se trataba de una reacción legislativa que pretendía proteger los intereses de los grupos organizados que la promovieron<sup>67</sup>. En cualquier caso, lo cierto es que la ‘*Sherman Act*’ introdujo la prohibición de que las empresas adoptaran acuerdos que obstaculizaban la competencia (conductas colusorias) y de aquellas conductas que perseguían como objetivo monopolizar el mercado (abuso de posición dominante). La finalidad declarada era, por lo tanto, la de prever un mecanismo que evitara la causación de los eventuales daños y perjuicios derivados de la constitución de las grandes concentraciones económicas<sup>68</sup>. Mientras, en el ámbito europeo, desde la adopción del Tratado de Roma el 25 de marzo de 1.957, la política de la competencia constituye el fundamento mismo de la Comunidad Económica Europea que tiene como objetivo la creación de un mercado común (artículo 1) que se expresa en las cuatro famosas libertades de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (Parte Segunda). Habiendo pasado en la actualidad la política de la competencia a constituir un Título del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que alcanza a los artículos 101 y siguientes. De su regulación se deduce la prohibición de una serie de conductas (colusión y abuso de posición dominante) que posteriormente analizaré en relación con la Ley 15/2.007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que se dicta en su desarrollo. Y es que, como dispone el artículo 103 TFUE, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, es competente para la adopción de los reglamentos o directivas apropiados para la aplicación de los principios en los que se funda la regulación de la competencia.

Sobre esta base histórica, se ha ido conformando la normativa sobre la competencia que tiene como **objetivo** la preservación misma de la competencia en cuanto constituye una característica esencial del mercado que sirve para la satisfacción eficaz de las necesidades de los consumidores. Las normas de competencia, por consiguiente, centran su atención en la protección del mercado y no específicamente de

---

<sup>66</sup> J.J. MONTERO PASCUAL, <<Titularidad Privada de los Servicios de Interés General: orígenes de la regulación económica de servicio público en los Estados Unidos>>, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 92, 1.996, pp. 567-591. R. B. HORWITZ, *The Irony of Regulatory Reform, The Deregulation of American Telecommunications*, Oxford University Press, New York, 1.989, Chapter 4, p. 90 y ss.

<sup>67</sup> T. J. DI LORENZO, <<The origins of Antitrust: An interest-Group Perspective>, *International Review of Law and Economics*, Volume 5, number 1, 1.985, p. 74. S. D. GORDON: <<Attitudes toward Trusts Prior to the Sherman Act>>, *Southern Economic Journal*, Volume 30, Number 2, 1.963, pp. 75-76.

<sup>68</sup> G. AMATO, *Antitrust and the Bounds of Power. The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market*, Hart Publishing, 1.997, Oxford, pp. 8-20. The Historic Dilemma is this: how much private power is needed to preserve economic freedom from the intrusion of public power, and how much public power is needed to prevent private power becoming a threat to the freedom of others?



los usuarios o consumidores finales. Intentando evitar aquellas conductas que limitan o reducen el comportamiento competitivo de los agentes que son fundamentalmente determinados acuerdos entre las empresas y la adquisición de una cuota de mercado por un competidor que le permite establecer una política de precios y unas condiciones de venta muy cercanas al monopolio. Pudiendo señalarse como **caracteres que definen la normativa sobre la competencia**, al menos en el marco actual de la Unión Europea<sup>69</sup>, que constituye una reglamentación aplicable a la generalidad de los sectores económicos aunque pueden admitirse excepciones fundadas en motivos justificados. En consecuencia, suele calificarse como un instrumento global u horizontal de política económica. Se trata, además, de una reglamentación del comportamiento de los agentes públicos y privados que son quienes intervienen en el mercado, sin que tenga una incidencia por sí misma directa sobre los usuarios finales. Tiene como contenido disposiciones de carácter reactivo que prohíben determinados comportamientos como contrarios a la competencia, tipificándolos como infracciones e imponiendo sanciones por su comisión.

## **b.- El concepto de regulación económica y su desenvolvimiento.**

La regulación, por su parte, se ha **definido** como el control continuo y concertado que realizan las autoridades públicas en el mercado mediante la imposición de obligaciones jurídicas a los privados con la finalidad de garantizar la adecuación del funcionamiento del mercado a los objetivos del interés general (conjugando la promoción de la competencia con el logro de fines sociales)<sup>70</sup>. Aunque cabe advertir que existe un grupo de autores que lo contempla como una forma de acción administrativa cuya fin, prácticamente exclusivo, sería la promoción de la competencia en los mercados liberalizados<sup>71</sup>. En cualquier caso, se trata obviamente, de supuestos especiales, en los que dadas las condiciones específicas del sector –v.gr., existencia de monopolios naturales- no es posible garantizar la competencia mediante la aplicación de la normativa general comunitaria y nacional. Opera en actividades que exigen una inversión inicial masiva de activos fijos –costes enterrados- que frena la entrada de nuevos competidores y convierte al primer operador global en monopolista (por ejemplo, las telecomunicaciones, el transporte, el gas, la electricidad o el agua). Y supone, en la mayoría de los casos, la exigencia de establecimiento de una red de distribución que cubra la totalidad del territorio nacional.

---

<sup>69</sup> C.D. EHLERMANN y L. L. LAUDATI, *European Competition Law Annual 1997. Objectives of Competition Law*, The Robert Schuman Centre at the European University, Hart Publishers, Oxford, 1.998, pp. 1-119.

<sup>70</sup> J.J. MONTERO PASCUAL, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Regulación económica y Derecho de la competencia>>, Editorial Iustel, 2.013, p. 97 y ss. J. BARCELONA LLOP, *La Administración Pública entre Dos Siglos* (Director Manuel Arenilla Sáez), Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, <<Aproximación jurídica a los fines, principios y técnicas de la regulación económica>>, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2.010, p. 1.299 y ss. J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ- MUÑIZ, *El nuevo servicio público* (Dir. el propio autor junto con G. Ariño y J.M. De la Cuétara), <<La regulación económica en España>>, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1.997, p. 189.

<sup>71</sup> G. ARIÑO ORTIZ y J.M. DE LA CUÉTARA, *Algunas ideas básicas sobre regulación de sectores estratégicos*, Cuadernos de Derecho Público número 9, Instituto Nacional de Administración Pública, 2.000, pp. 9-26. L. DEL GUAYO CASTIELLA, *La regulación económica como alternativa*, Revista Española de Derecho Administrativo número 130, Madrid, 2.006, pp. 227 a 254.

Entre los **argumentos que justifican la existencia** de la regulación económica cabría distinguir entre razones técnicas y otros motivos<sup>72</sup>. Entre las primeras, se encuentran las que propiciarían la intervención de las Administraciones públicas con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y alcanzar objetivos de interés general. Obviamente, así dicho, se trataría de '*supuestos de no mercado*' en la medida en que su mera concurrencia ya respalda la exigencia de una intervención pública al constituir un funcionamiento ineficiente del sistema económico. Por tales podría entenderse la existencia de monopolios naturales, la utilización de bienes públicos o escasos, la presencia de externalidades negativas o positivas que generan determinadas actividades, los costes de oportunidad, la ineficiente consecución del óptimo económico en cuanto a precios y tipos de interés. El resto de los motivos que impulsan la regulación económica se encuentran más relacionados con el esquema de valores imperante en una sociedad en un momento determinado y responde a cuestiones tales como qué nivel de acceso por parte del conjunto de la población debe tener un determinado servicio (por ejemplo, la sanidad o la educación que se califican como servicios de prestación universal); qué precios está dispuesto a abonar el ciudadano por recibir determinadas actividades que se consideran esenciales (por ejemplo, el transporte urbano). También con la presencia de externalidades ligadas al desarrollo de determinadas actividades que se consideran estratégicas (así por ejemplo, la actividad portuaria se encuentra directamente ligada a la promoción del sector exterior y el apoyo al conjunto de las exportaciones nacionales).

Pues bien, en tales supuestos, la responsabilidad de los poderes públicos es doble. Por un lado, se trata de promover las condiciones necesarias para la aparición de la competencia en el sector de que se trate y, por otra, de suplir todo el tiempo que sea necesario la carencia de la competencia mediante la imposición de obligaciones a los operadores. En consecuencia, **los caracteres que reúne la normativa propia de la regulación** son exactamente los opuestos a los ya señalados respecto de la competencia. De modo que se trata de medidas de carácter vertical, específicas para una determinada actividad (como por ejemplo, la telefonía fija, el transporte aéreo o la distribución de gas natural). Constituye además un conjunto de normas con un contenido más complejo que las propias de la competencia ya que incluye no sólo la tipificación de infracción y sanciones a los operadores admitidos en el mercado sino también una regulación previa, de carácter proactivo y preventiva, que orienta la conducta de los agentes privados en un determinado sentido muy específico coincidente con los objetivos sectoriales fijados<sup>73</sup>. Caracterizándose igualmente por su pretensión de imponer obligaciones positivas de hacer y prohibiciones de determinadas conductas que faciliten el acceso al mercado del mayor número posible de operadores. Pero también que los agentes existentes en el mercado actúen en condiciones próximas al modelo ideal de libre competencia. En suma, el <<poder coercitivo>> constituye el fundamento de la intervención regulatoria

---

<sup>72</sup> R. BALWIN y M. CAVE, *Understanding regulation. Theory, strategy and practice*, Oxford University Press, 1.999, 363 pages. E. RIVERA URRUTIA, <<Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas>>, *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 2, II semestre, CIDE, México, 2.004, pp. 309-373.

<sup>73</sup> J. BARCELONA LLOP *La Administración Pública entre Dos Siglos* (Director Manuel Arenilla Sáez), Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, <<Aproximación jurídica a los fines, principios y técnicas de la regulación económica>>, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2.010, pp. 1.304 a 1.313, cita como una mera aproximación de '*principios de la regulación*' los de separación de actividades reguladas y no reguladas, los derechos de acceso e interconexión y la imposición de obligaciones de servicio público; mencionando en cuanto a las '*técnicas de la regulación*' las de la comunicación o notificación previa, la autorización, la declaración responsable, la inscripción en registros administrativos y la imposición administrativa de obligaciones distintas de las de servicio público.

de los Estados tanto en su aspecto prescriptivo de conductas como limitativo de hacer<sup>74</sup>. No obstante, ha de tenerse en cuenta la posibilidad de establecer un sistema de estímulos que oriente la conducta de los operadores económicos.

Se ha dicho desde esta perspectiva que el **Derecho de la competencia se erige en la base** o el punto de partida de la normativa sobre la regulación económica –pues tiene su origen en los fallos del mercado–; pero, al mismo tiempo, ha de considerarse que constituye también su complemento, o en último extremo, la normativa supletoria que permite llenar las lagunas que inevitablemente van apareciendo. Obviamente, siempre existe el riesgo de que un exceso de regulación o una reglamentación inadecuada liquiden las posibilidades de que el mercado funcione en condiciones de competencia o que la misma pueda llegar a ser efectiva. Siendo también posible que los responsables político-administrativos opten por mantener el sector en condiciones de monopolio encomendando su gestión directamente a un Ente público que funciona en régimen de derecho privado (caso por ejemplo del sistema de puertos del Estado o de la red de ferrocarriles) o a una empresa perteneciente al sector privado que asume funciones públicas (Red Eléctrica Española).

En cuanto a la **evolución de la regulación**, cabe destacar que sus comienzos en Estados Unidos fueron más complejos dando lugar a la creación de agencias estatales cuestionándose inicialmente su constitucionalidad mientras que en Europa la existencia histórica de monopolios públicos vinculados a la Corona permitió considerar el tema desde la perspectiva de su eficacia para la satisfacción del interés general. Durante los años treinta se inició una intervención regulatoria sistemática en un gran número de sectores con motivo de la política del <<New Deal>> lo que, a su vez, propiciaría una expansión universal del modelo. De hecho, a finales de los años cuarenta del siglo XX, aparecen autores que entienden que existe una aplicación homogénea de la normativa de regulación en los diferentes países<sup>75</sup>. Concurrencia y homogeneidad que duran hasta bien entrados los años 60<sup>76</sup>, pues es en estos años cuando la confianza en que la intervención del Estado en la economía diera siempre resultados positivos comienza a ser cuestionada. Así un grupo de autores centraron su atención particularmente en el estudio de la eficiencia económica de la intervención pública en la economía. Aplicando los principios básicos de la microeconomía, autores como J. STIGLER, R. COASE o C.H. POSNER llegaron a la conclusión de que tanto la defensa de la competencia como la regulación -concepto que inmediatamente trataré- se aplicaban de forma ineficiente, sin bases económicas objetivas, hasta el punto de que no defendían los intereses generales, sino exclusivamente intereses particulares, a menudo aquéllos del sector regulado<sup>77</sup>. Con ello se estaban poniendo las bases económicas para un amplio proceso de privatización que tendría lugar desde finales de los años setenta pero sobre todo a partir de los años ochenta en América y Europa. Surge así la teoría del interés privado –frente al tradicional enfoque del interés público- que se centra en los fallos de mercado y tiene

---

<sup>74</sup> J. STIGLER, <<The Theory of Economic Regulation>>, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Volume 2, Number 1, spring 1.971, p. 4.

<sup>75</sup> W.K. VISCUSI, J.E. HARRINGTON Jr. & J. M. VERNON, <<Economics of regulation and antitrust>>, MIT Press, Massachusetts, 4 edition, 2.005, pp. 6-8.

<sup>76</sup> W.K. VISCUSI, J.E. HARRINGTON Jr. & J. M. VERNON, <<Economics of regulation and antitrust>>, MIT Press, Massachusetts, 4 edition, 2.005, Part I, 928 pages.

<sup>77</sup> J.J. MONTERO PASCUAL, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Regulación económica y Derecho de la competencia>>, Editorial Iustel, 2.013, p. 88 y ss.

como manifestación esencial la denominada <<**Teoría de la Regulación Económica**>> y la <<Escuela de la Elección Pública>> (*Public Choice School*). J. STIGLER en su <<*Economic Theory of Regulation*>><sup>78</sup> analiza el papel del Estado en la economía y formula la hipótesis de que la intervención refleja intereses privados y se diseña y se aplica a su favor mediante el uso del poder legislativo y ejecutivo. Los políticos y los administradores públicos se comportan como todo individuo en un mercado –individuo racional neoclásico– que persigue su propio interés que, en su caso, se concreta en concitar el mayor respaldo político posible lo que conduce inexorablemente al fallo económico del mercado. Vinculado a lo anterior, R. A. POSNER<sup>79</sup> afirma que la eficiencia es menor en el monopolio público que en el privado. Como consecuencia, formula tres hipótesis fundamentales. A saber, que la contratación externa implica costes menores que los servicios producidos por una organización interna; que la contratación competitiva mejora la eficiencia técnica de la producción de los servicios; y que el Gobierno usará una parte relevante de las ganancias obtenidas a través de la mejora de la eficiencia para aumentar el gasto público en otras áreas.

Determinados **sectores doctrinales, sin embargo, cuestionan las predicciones** de la <<Escuela de la Elección Pública>> pues afirman que se puede identificar una amplia literatura que defiende la mayor eficiencia del monopolio sobre la libre competencia en la producción de ciertos servicios<sup>80</sup>. Pero, sobre todo, atacan la que consideran una visión ingenua del proceso político, así como de las motivaciones de los políticos y altos funcionarios. En concreto, numerosos estudios defienden el denominado “carácter bifronte del político” dentro del sistema democrático actual, pues se considera que efectivamente tiene como finalidad concitar el máximo respaldo político (de satisfacción del propio interés privado, según una visión utilitarista) pero, por otro lado, persigue como objetivo el llevar a cabo el programa electoral que coincide con sus postulados ideológicos<sup>81</sup>. Igualmente se mantiene que no existen grandes diferencias entre la gestión pública o privada de grandes empresas en cuanto al poco rigor que tienen en manejar el dinero presupuestado debido a la poca participación que los directivos privados tienen en el capital social y la frecuencia con la que se practica el blindaje de sus estatus sociales. En teoría, sin embargo, los directivos privados se encuentran sometidos a la presión de los mercados y al riesgo de quiebra lo cual no sucede en relación con la gestión empresarial pública.

Dentro de esta polémica doctrinal sobre la conveniencia de la intervención pública, R. COASE introdujo en su obra <<*The nature of the firm*>> (1.937)<sup>82</sup> -a la que he aludido con motivo de la NGP- el concepto de “**coste de transacción**” que permite una nueva perspectiva de la empresa que deja de ser una simple unidad de producción para convertirse en una unidad organizativa capaz de adoptar múltiples formas en

<sup>78</sup> J. STIGLER, <<The Theory of Economic Regulation>>, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Volume 2, Number 1, spring 1.971, pp. 3-21.

<sup>79</sup> R. A. POSNER, <<The Social Cost of Monopoly and Regulation>>, Volume 83, Number 4, *Journal of Political Economy*, pp. 807-828, August, 1.975.

<sup>80</sup> G. BOYNE, <<Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in U.S. local government>>, *Public Administration Review*, number 58, 1.998, pp. 474-484.

<sup>81</sup> G. BOYNE, <<Public and private management: what's the difference?>>, *Journal of Management Studies*, number 39, 2.002, pp. 97-122. M. J. OSBORNE y A. SLIVINSKI, <<A model of political competition with citizen-candidates>>, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 111, Oxford University Press, pp. 65-96.

<sup>82</sup> R.H. COASE, <<The Nature of the Firm>>, *Economica (Blackwell Publishing)*, New Series, Volume 4, Issue 16, November, 1.937, pp. 386-405.

función de que externalice o no determinados bienes o servicios necesarios para la producción. En la producción de todo bien o servicio existe un coste de transacción que puede ser interno cuando se realiza con los propios empleados o externo cuando se recurre a un agente externo. La clave de la elección está obviamente en el coste de transacción. Pues bien, dicha perspectiva puede servir para explicar la forma de provisión por el Estado de servicios públicos considerando que la provisión directa por la propia Administración burocrática sería un reconocimiento de la imposibilidad de acudir al mercado mediante la realización de contratos con agentes privados. El *elemento clave* está pues en el coste de transacción que se produce en el intercambio. En un mundo ideal, en el que los contratos fueran perfectos el sector público podría prever en las cláusulas contractuales todos los riesgos inherentes al desarrollo del contrato con lo que no habría ninguna diferencia añadida entre la producción pública o privada más que el coste de producción. Sin embargo, en la realidad cotidiana, los contratos distan mucho de cubrir absolutamente todas las posibles incidencias y además en su ejecución los contratistas desarrollan comportamientos no deseados tratando de ahorrar costes y maximizar el beneficio (así por ejemplo, al gestor privado le conviene reducir costes aunque afecte a la calidad del servicio si no tiene ningún incentivo en la mejora de la calidad y no puede subir las tarifas). Pues bien, continuando los estudios de R. COASE, O. E. WILLIAMSON<sup>83</sup> -como ya señalé- centra su atención en los elementos centrales de toda transacción para determinar de qué depende su coste señalando que son tres: 1) la incertidumbre acerca de cómo se desarrollará el proceso tanto de negociación y formalización como de ejecución; 2) la frecuencia con la que tienen lugar los intercambios; y 3) la existencia o no de activos específicos o costes enterrados. Por consiguiente, en un escenario real en el que la información es asimétrica e incompleta, la elección por la prestación de determinados servicios públicos por parte de agentes privados depende no sólo de los costes de producción sino también de los costes de transacción.

Pues bien, en este punto conviene destacar que lo habitual es que el Gobierno no sepa exactamente qué es lo que desea ni cómo obtenerlo. La negociación, en consecuencia, se torna complicada dado que el proceso de contratación aboca a la conclusión de contratos imperfectos. Se desarrolla de esta manera, <<**la teoría de los contratos imperfectos**>> en la que es clave, de cara a la negociación, el papel de la propiedad de los activos específicos o inversiones productivas dado que tales activos proporcionan un poder de negociación al empresario privado con respecto a la Administración pública. Pero al mismo tiempo, en el caso de que tales activos específicos no tengan un uso alternativo, obligan al empresario a defender sus derechos de propiedad dado que soporta unos costes enterrados que limitan su capacidad de maniobra con lo que aumenta la prima de riesgo que se exige al ente público para contratar<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> O.E. WILLIAMSON, <<The governance of contractual relations>>, *Journal of Laws and Economics*, Volume 22, Number 2, 1.979, pp. 233-261, y O. E. WILLIAMSON, <<The New Institutional Economics: Talking Stock, looking ahead>>, *Journal of Economics Literature*, Volume 38, Number 3, pp. 595-613. G. BEL I QUERALT y A. ESTRUCH MANJÓN, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Liberalización, privatización, desregulación>>, Editorial Iustel, 2.013, pp. 186 a 193.

<sup>84</sup> B. LEVY y P. SPILLER, *Regulation, institutions and commitment: Competitive studies of telecommunications*, Cambridge, Cambridge University Press, 1.996, pp. 1-287. D. HART y J. MOORE, <<Property rights and the nature of the firm>>, *Journal of Political Economy*, Volume 96, Number 6, 1.990, pp. 1.119-1.158.

En la actualidad, dadas las críticas de que es objeto el panorama regulatorio en muchos países, al que se le achaca encontrarse influenciado por los propios intereses sectoriales que pretende regular, se ha ido abriendo camino una posición doctrinal (***Better Regulation, New Public Management***) que coincide en afirmar que los logros regulatorios desde el punto de vista social han sido más bien escasos, debiendo reorientarse el proceso hacia una base científica<sup>85</sup>. Para determinar el nivel de regulación adecuado se acude a un nuevo instrumento de análisis previo del sector económico de que se trate: el *Regulatory Impact Assessment* (RIA) realizando una medición de los efectos netos que se obtienen por una comparación entre los beneficios previstos en función de las finalidades propuestas y los costes económicos e inconvenientes sociales derivados. De modo que, sólo cuando el balance neto sea claramente positivo, podrá aprobarse una normativa regulatoria. Dentro de esta corriente, la <<*Smart Regulation*>>, junto con otros instrumentos auxiliares de análisis, establece tres principios en los que ha de fundarse la aplicación de la normativa regulatoria: 1) la regulación no suple al mercado pues no constituye el instrumento ideal para realizar una asignación y distribución óptima de los recursos; 2) la regulación ha de ser la mínima posible lo que implica una visión subsidiaria de dicha normativa; y 3) la regulación ha de ser la adecuada lo que, a su vez, impone la aplicación de un criterio de proporcionalidad. Mientras, desde otras posiciones doctrinales, se está fomentando la **necesidad de lograr una regulación pro-competitiva** fundada en la idea de los llamados <<mercados contestables>>. Se dirá que lo esencial del funcionamiento de un determinado sector no es la existencia de muchos oferentes y muchos demandantes (modelo neoclásico), lo que en sí mismo no garantiza la competencia, sino que responda al modelo de mercado contestable en el que se asegura que exista competencia. El mercado contestable es aquél en el que la entrada es absolutamente libre, en el sentido de que un nuevo agente no se encuentra en una posición de desventaja con el resto de los operadores ya instalados, y la salida también lo es porque no se produce con costes adicionales. Pues bien, en tales condiciones, se puede garantizar la efectiva existencia de un mercado competitivo. El riesgo del mercado contestable reside sin embargo en que, dada la facilidad de salida, puede dar lugar al uso de la estrategia <<golpea y corre>> (*hit and run*)<sup>86</sup>.

## **B.- Los pilares de la regulación legal y económica del Derecho de la Competencia.**

Como ya he señalado, los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea declaran incompatibles con el mercado común todas las prácticas anticompetitivas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros, así como el abuso de posición dominante. Siendo la Comisión Europea el órgano encargado de

<sup>85</sup> R. BALWIN, <<Is better regulation smarter regulation?>>, *Public Law*, autumn, 2.005, pp. 485-511. J.L. MILLÁN PEREIRA, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Regulación económica, competencia e incentivos>>, Editorial Iustel, 2.013, p. 128 y ss.

<sup>86</sup> W.J. BAUMOL y J.C. PANZAR, R. D. WILLING, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 510 pages. A. RUIZ OJEDA, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Sentido y funcionalidad de la regulación pro-competitiva>>, Editorial Iustel, 2.013, pp. 240 a 243. T. J. DI LORENZO, <<The Origins of Antitrust: An interest-Group Perspective>>, *International Review of Law and Economics*, Volume 5, Number1, 1.985, pp. 84-86. S. D. GORDON, <<Attitudes Toward Antitrust Prior to the Sherman Act>>, *Southern Economic Journal*, Volume 30, Number 2, pp. 164-167.

velar por el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados de ámbito comunitario o que afecten a una pluralidad de Estados de la Unión Europea. Pues bien, dentro de este ámbito, hasta 2.003, la Comisión tenía el monopolio en la aplicación administrativa del Derecho comunitario de la competencia. La evolución de los últimos años, sin embargo, ha supuesto un mayor protagonismo de las autoridades nacionales de la competencia (la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, en el caso español), que pueden conocer de asuntos de ámbito comunitario en determinadas circunstancias. La Comisión Europea mantiene en todo caso un papel de coordinación en el seno de la '*Red Europea de Autoridades de Competencia*' pero reteniendo el poder de decisión de los asuntos más importantes.

En la actualidad, la normativa comunitaria sobre la competencia se encuentra representada, en primer lugar, por el **Reglamento (CE) 1/2.003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2.002**, relativo a la aplicación de las normas de competencia previstas en los antiguos artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea (artículos 101 y 102 TFUE), que estableció '*un nuevo sistema de exención legal*' directamente aplicable para aquellos acuerdos entre empresas que cumplieran los requisitos del artículo 81.3 (actual artículo 101.3 del TFUE) sobre mejora de la producción o distribución o el fomento del progreso económico y técnico. Dicho reglamento supera el antiguo sistema de autorizaciones pasando a un sistema de declaración responsable al tiempo que descarga sobre las autoridades nacionales (la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y los Órganos judiciales en el ámbito civil, en el caso español) buena parte de la tarea de control sobre los mismos. Otra de las novedades del Reglamento es el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Comisión Europea, las autoridades nacionales de la competencia y las autoridades judiciales. En concreto, se habilita a las autoridades nacionales para que presenten observaciones orales o escritas tanto ante la Comisión Europea como ante los Órganos judiciales cuando tramiten expedientes en aplicación de los artículos 81 y 82 TCE (actuales artículos 101 y 102 TFUE). Al mismo tiempo se amplían los poderes de investigación e inspección de la Comisión Europea que puede tomar declaración a cualquier persona que tenga información útil en relación con el asunto que investigue y precintar los locales objeto de indagación por el tiempo que estime necesario así como acceder a los mismos aunque no tengan carácter profesional siempre previa autorización judicial. La Comisión Europea debe ser auxiliada activamente en esta labor por las autoridades nacionales de la competencia quienes también deben prestarse colaboración mutua en el desarrollo de las tareas propias de investigación y control. Debiendo destacarse que dicha norma ha sido completada por el **Reglamento (CE) de la Comisión 773/2.004, de 4 de abril**, sobre la tramitación de los procedimientos relativos a la aplicación de los artículos 81 y 82 TCE; modificado por el Reglamento (CE) de la Comisión número 1.793/2.006, de 23 de octubre de 2.006; y por el Reglamento (CE) de la Comisión número 622/2.008, de 22 de junio de 2.008. Existiendo una versión consolidada de fecha 1 de julio de 2.008.

En segundo lugar, cabe mencionar igualmente, como normativa relevante en el ámbito de la competencia, el **Reglamento (CE) 139/2.004, del Consejo, de 20 de enero de 2.004**, que ha introducido, en relación con la '*concentración de empresas*', modificaciones en tres importantes aspectos. Por una parte, en el aspecto sustantivo, se crea un nuevo modelo de test para determinar la existencia de concentraciones que suponen una obstaculización de la competencia efectiva en el mercado o en una parte significativa del mismo, en especial como consecuencia de la creación o refuerzo de una

posición dominante. De otra, se ha simplificado el régimen de reenvío de expedientes previo a su notificación entre la Comisión Europea y las Autoridades de los Estados miembros, estableciéndose la obligación de colaboración recíproca entre las distintas autoridades de la competencia. Aclarándose, asimismo, el cómputo de plazos en el caso de la instrucción de un expediente con trascendencia comunitaria que se remita a una autoridad nacional. Mientras que, por último, desde la perspectiva procedimental, se ha flexibilizado el régimen de los plazos previstos para la realización de investigaciones particularmente complejas en materia de concentración de empresas y se han reforzado los poderes de investigación de la Comisión Europea y la obligación de asistencia activa por parte de las autoridades nacionales. Siendo igualmente relevante que el Grupo de Trabajo sobre operaciones de concentración de la Unión Europea compuesto por representantes de la Comisión Europea y de las distintas Autoridades Nacionales de Defensa de la Competencia adoptó el 8 de noviembre de 2011 una <<*Guía de Buenas Prácticas de Cooperación entre Autoridades Nacionales de la Competencia de la Unión Europea en el control de concentraciones multijurisdiccionales*>> que son aquéllas en las que concurren los requisitos de notificación e investigación en más de un Estado miembro.

En tercer lugar, interesa destacar la normativa comunitaria existente en materia de ayudas de Estado que viene representada por el **Reglamento de la Comisión (CE) 800/2.008, de 6 agosto de 2.008**, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 TCE -Reglamento General de Exención por Categorías- que en la actualidad comportan la aplicación de los artículos 107 y 108 TFUE. Dicha norma ha ampliado el ámbito material de aplicación para la concesión de ayudas, es decir, propicia la extensión de los objetivos para la aplicación de ayudas y, en algunos casos, con unas condiciones más flexibles lo que ha permitido a los Estados miembros establecer un menor número de medidas de exención por categorías en sustitución de las anteriores medidas acogidas a exenciones por categorías.

En cuanto a la **normativa nacional sobre la competencia**, conviene recordar que tiene ésta su fundamento en el artículo 38 CE que reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado al tiempo que garantiza y protege su ejercicio por los poderes públicos, de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación. La existencia de una competencia efectiva entre las empresas constituye uno de los elementos definitorios de la economía de mercado en la medida en que disciplina la actuación de las empresas y reasigna los recursos productivos en favor de los operadores o las técnicas más eficientes. Trasladándose esta eficiencia productiva al consumidor en la forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y calidad, con el consiguiente incremento del bienestar en el conjunto de la sociedad. Con estas palabras se inicia la Exposición de motivos de la Ley 15/2.007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia –completada mediante la Ley 1/2.002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia y el Real Decreto 261/2.008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia- que, partiendo de los beneficios ínsitos a la economía en un mercado competitivo, afirma seguidamente que existe un acuerdo generalizado con respecto a la creciente importancia de la defensa de la competencia, que se ha consolidado como uno de los elementos principales de la política económica en la actualidad. Así, dentro de las políticas de oferta, la defensa de la competencia



complementa a otras actuaciones de regulación de la actividad económica y constituye un instrumento de primer orden para promover la productividad de los factores y la competitividad general de la economía.

El objetivo de la regulación de la competencia se sitúa, pues, en garantizar el buen funcionamiento de los procesos del mercado sin intervenir de forma innecesaria en la libre toma de decisiones empresariales. Constituyendo, por lo tanto, un instrumento de política económica con funciones reactivas y proactivas que justifica la aplicación del análisis económico en la medida en que permite poner de manifiesto como el sistema de precios en un modelo competitivo habilita a “la mano invisible” de Adam Smith en el mercado que hace posible el crecimiento económico. Además otros beneficios generalmente aceptados derivados de la existencia de la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales -además de la reducción de precios, el aumento de la oferta y el progreso económico- lo representan el control de la inflación; el aumento de la producción y del consumo por el conjunto de los ciudadanos; el aumento de los puestos de trabajo y el fomento creciente de la innovación.

Pues bien, sobre el citado marco económico y constitucional, se asientan los pilares de nuestra regulación sobre la competencia, contenida en la aludida **Ley 15/2.007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia** (vid. el Texto consolidado, actualizado a 5 de junio de 2.013) y que pueden sintetizarse afirmando que el **Título I** recoge los aspectos sustantivos de los tres instrumentos principales de esta política. Así, desde la perspectiva de las empresas, el Capítulo primero distingue tres tipos de infracción o <<conductas prohibidas>>, ya recogidas en la normativa previa, como son la prohibición de los acuerdos entre empresas que supongan conductas colusorias restrictivas o falseadoras de la competencia; el abuso de posición de dominio en el mercado; y el falseamiento de la libre competencia por actos desleales, aclarándose la redacción de este último tipo. Sin embargo, la Ley elimina la referencia específica al abuso de dependencia económica, puesto que el mismo se encontraba ya regulado en la **Ley 3/1.991, de Competencia Desleal**, y puede, por lo tanto, incardinarse en el falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

El Capítulo segundo regula con precisión <<el control de las concentraciones económicas>> de empresas. Aclara y amplía la definición de “concentración económica”, entendiéndolo por tal cuando tenga lugar un cambio estable del control de la totalidad o parte de una o varias empresas como consecuencia de la fusión de dos o más empresas anteriormente independientes o la adquisición por una empresa del control sobre la totalidad o parte de una o varias empresas. O también, en tercer lugar, por la creación de una empresa en participación y, en general, la adquisición del control conjunto sobre una o varias empresas, cuando éstas desempeñen de forma permanente las funciones de una entidad económica autónoma. Estableciendo igualmente un catálogo de supuestos que no tienen la consideración de concentración. El Capítulo tercero, por su parte, centra su atención en <<las ayudas públicas>>. Este último instrumento se caracteriza porque recae sobre la actividad de las Administraciones públicas. En este ámbito, la Ley precisa las competencias de la Comisión Nacional de la Competencia (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), que podrá analizar los criterios de concesión de las ayudas desde la perspectiva de la competencia con el fin de emitir informes y dirigir recomendaciones a los poderes públicos. Para ello, se establecen determinadas obligaciones de información a la Comisión Nacional de la Competencia y se prevé expresamente la posible participación

complementaria de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas mediante la emisión de informes con respecto a las ayudas que concedan las Administraciones autonómicas y locales en el ámbito territorial de su competencia. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio del sistema de control por parte de la Comisión Europea previsto en la normativa comunitaria<sup>87</sup>.

El **Título III** de la Ley 15/2.007, de 3 de julio, centraba su atención en la Comisión Nacional de la Competencia como entidad encargada de aplicar esta Ley, promoviendo y protegiendo el mantenimiento de una competencia efectiva en todos los sectores productivos del territorio nacional. Sin embargo, dicho organismo fue sustituido en virtud de la **Ley 3/2.013, de 4 de junio, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)** que ejerce en la actualidad dichas funciones en todo el territorio nacional, y otras nuevas de vigilancia de los mercados, con plena autonomía funcional respecto a cualquier tipo de autoridades públicas y privadas. Debiendo coordinar sus acciones con la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y los órganos judiciales.

En cuanto a los aspectos generales, el Capítulo Segundo de la Ley 3/2.013, de 4 de junio, especifica las funciones de la nueva Comisión que son de supervisión y vigilancia de todos los mercados y sectores económicos; de arbitraje en Derecho o equidad de las cuestiones que le sometan los operadores económicos; de carácter consultivo mediante la emisión de informes sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y el buen funcionamiento de los mercados y los sectores económicos; así como las que le atribuye específicamente la ley de defensa de la competencia en relación con la vigilancia de las conductas prohibidas. El Capítulo Tercero, por su parte, establece el esquema organizativo de la Comisión compuesto por un presidente y un consejo. Regulando la composición, el régimen de nombramiento y cese y las funciones de los citados órganos rectores. Pero sobre todo, y a lo que ahora interesa, el Capítulo Cuarto recoge cuál es su régimen de funcionamiento y las potestades que ejerce tanto inspectoras; como de requerimiento de información; deber de secreto y acceso a los registros públicos; sancionadoras y de emisión de circulares y comunicaciones. Funciones éstas últimas que denotan el peso de la actividad preventiva que desarrolla.

En la actualidad, el marco regulatorio español de la competencia ha de incardinarse necesariamente dentro del marco comunitario de referencia constituido, como ya he señalado, por el nuevo **Reglamento (CE) n.º 139/2.004 del Consejo, de 20 de enero de 2.004**, sobre el control de las concentraciones entre empresas; y, sobre todo, por la modernización de la lucha contra las conductas restrictivas de la competencia recogida en el Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de

---

<sup>87</sup> Vid. I. ARROYO MARTÍNEZ, *Privado y público en los puertos españoles*, Anuario de Derecho Marítimo, Volumen 17, Gobierno Vasco, Departamento de Transporte y Obras Públicas, 2.000, pp. 228 a 230, afirmaba que “*el sometimiento de los servicios portuarios al Derecho de la competencia*”, en relación con la versión de la LPEMM entonces vigente, comportaba tres consecuencias fundamentales: 1) Que todos los acuerdos, conductas y prácticas que limitaran o restringieran la libre competencia eran contrarios al orden público si constituían prácticas colusorias y por lo tanto prohibidas por la Ley 16/1.989, de 17 de julio de Defensa de la Competencia y los artículos 85 y 86 TCE; 2) que los servicios portuarios quedaban sometidos a la Ley 3/1.991, de 10 de enero, de Competencia Desleal; y 3) que quedaba justificada la transferencia de los costes operativos a los usuarios, con el consiguiente establecimiento de precios privados sometidos al Derecho privado como contraprestación económica por los servicios prestados.

diciembre de 2.002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea (actuales artículos 101 y 102 TFUE).

Sobre esta base de partida, las diferentes autoridades de la competencia comunitarias y nacionales (Comisión Europea, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, Tribunales autonómicos de Defensa de la Competencia) y Órganos judiciales competentes (Tribunal Mercantil, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo) desarrollan actuaciones tanto preventivas como reactivas. Pues bien, para concluir el presente Capítulo, conviene poner de manifiesto como, en relación con la aplicación del Derecho de la competencia que realizan las citadas autoridades y órganos judiciales competentes, se ha planteado la importante cuestión de **si es necesaria la aplicación del análisis económico para la toma de decisiones**. Cuestión respecto de la que algunos autores, como L. BERENGUER, afirman que el Derecho de la competencia es un Derecho vivo lo que supone la necesidad de avanzar en análisis y propuestas para lo que se hace imprescindible el análisis tanto económico como jurídico<sup>88</sup>. El uso del análisis económico debe permitir conocer con la debida precisión –condicionada por la información disponible- no solamente la forma de las conductas sino también sus efectos, según R. W. CRANDALL y C. WINSTON. En este punto, clave para determinar el contenido de los instrumentos del control de la competencia, aparece la lógica de quienes se muestran partidarios de dar preferencia a los efectos sobre las conductas que es sumamente simple: Dos comportamientos distintos con los mismos efectos deben tener un trato equivalente. Del mismo modo que dos acciones empresariales iguales con efectos diferentes deben tener un trato distinto<sup>89</sup>. Debiendo de ser conscientes de que el análisis, por otra parte, no siempre tiene por qué ser complejo, pues en muchos casos basta con aplicar conocimientos elementales de análisis económico. Teniendo presente que sólo los casos más complejos exigen mayores conocimientos tanto de análisis económico como de Derecho. Ello por cuanto, desde ciertas posiciones se ha venido justificando reiteradamente la no aplicación del análisis económico en la adopción de Resoluciones por las Autoridades de la Competencia y por los Tribunales fundándose en la extraordinaria complejidad que conlleva el análisis de los efectos de las decisiones empresariales y en el coste que supondría contar con un “gabinete de economistas” por los Tribunales de Justicia<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> L. BERENGUER y C. PASCUAL, <<Génesis y Retos del nuevo sistema de la competencia>>, *Anuario de la Competencia* (Dirección de Lluís Cases), Editorial Marcial Pons, Madrid, 2.007, pp. 17 a 38.

<sup>89</sup> R. W. CRANDALL y C. WINSTON, <<Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence>>, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 17, number 4, Fall 2003, pages 2-26. A. PETITBÒ JUAN, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), La defensa de la competencia: Derecho y Economía, Editorial Iustel, 2.013, pp. 36 a 46.

<sup>90</sup> J. KOKOTT, <<El Pensamiento Económico en el Derecho de la Competencia de la Unión Europea. Algunos comentarios a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea>>, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 14, marzo-abril, 2.010, pp. 7-14.

### **CAPÍTULO III**

#### **EL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y EL SISTEMA VIGENTE.**

## **CAPÍTULO III**

### **EL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y EL SISTEMA VIGENTE.**

#### **1.- LA CREACIÓN DE UN SISTEMA CIVIL DE PUERTOS A MEDIADOS DEL SIGLO XIX COMO EXPRESIÓN DE UN ESTADO LIBERAL.**

A.-Introducción.....	Pág. 122
B.- El contenido regulatorio del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851 y de su Reglamento de ejecución aprobados durante el Reinado de Isabel II.....	Pág. 124
a.- El Ministerio de Fomento asumió la competencia respecto de la gestión de los puertos, de elaboración de la regulación sobre los mismos, así como sobre la realización de las obras públicas.....	Pág. 125
b.- El Ministerio de Hacienda asumió la competencia para la recaudación de los impuestos específicos, cuyo producto tenía carácter finalista; y se procedió además a la refundición de los arbitrios o tasas, que quedaban reducidos a sólo dos.....	Pág. 127
C.- Las principales aportaciones del Decreto de 1.851 para el establecimiento del nuevo régimen portuario.....	Pág. 128
D.- La completa liberalización de la prestación de los servicios portuarios durante los inicios del nuevo sistema portuario del siglo XIX.....	Pág. 129

#### **2.- LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL DURANTE LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA, DE 1.874 HASTA LOS AÑOS TREINTA DEL SIGLO XX.**

A.- Esbozo general del sistema portuario español establecido por la Ley de 7 de mayo de 1.880.....	Pág. 131
B.- Examen de las características más señaladas del sector portuario durante la Dictadura del General Primo de Rivera.....	Pág. 135
C.- La creación de las primeras asociaciones de atención social respecto de la prestación de los servicios portuarios desde finales del siglo XIX.....	Pág. 139

#### **3.- EL CAMBIO HACIA UN SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PUERTOS DURANTE LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA Y EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO.**

A.- Algunos cambios estructurales durante la II República española.....	Pág. 140
B.- La gestión portuaria durante el período de la autarquía económica, 1.939-1.975.....	Pág. 142
C.- Los primeros signos de autonomía en la gestión portuaria durante la etapa del desarrollo económico español, de 1.964 a 1.975.....	Pág. 145
a.- El desarrollo español durante los años 60 y su necesaria incidencia en la organización, gestión y financiación de los puertos.....	Pág. 145
b.- El diseño a finales de los años 60 de un nuevo sistema de financiación y de organización de los puertos españoles durante la etapa del desarrollo económico. Aparecen los primeros Puertos Autónomos.....	Pág. 147

**4.- EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA, LAS AUTORIDADES PORTUARIAS.**

A.- Antecedentes y significado esencial de la Ley 27/1.992..... Pág. 152

B.- Razones para una nueva ley..... Pág. 153

C.- La tramitación parlamentaria del Proyecto de ley. El juego de alianzas y oposiciones entre los diferentes Grupos Parlamentarios..... Pág. 154

**5.- LA ACTUALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA POR LA LEY 62/1.997..... Pág.160**

**6.- LA LEY 48/2.003 DE 26 DE NOVIEMBRE VINO A COMPLETAR Y DETALLAR EL RÉGIMEN PORTUARIO. ....Pág. 167**

**7.- LA MODIFICACIÓN SUSTANTIVA DE LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. LA LEY 33/2.010, DE 5 DE AGOSTO....Pág. 174**

**8.- ESBOZO GENERAL DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE CONSTITUIDA POR EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE APROBADO MEDIANTE EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2011, DE 5 DE SEPTIEMBRE. .... Pág. 176**

## CAPÍTULO III

### EL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y EL SISTEMA VIGENTE.

En el esquema general de análisis de las políticas públicas, el elemento jurídico constituye uno de los recursos principales con los que cuentan los actores públicos para el cumplimiento de sus objetivos de interés general. Se caracteriza por estar principalmente a disposición de los actores político-administrativos pues la norma que otorga legitimidad primaria en un Estado de Derecho y de la que emana el conjunto de los actos jurídicos de implementación, la ley, ha de ser aprobada por el Parlamento como expresión de la voluntad popular según la clásica teoría roussoniana. El Derecho constituye, pues, la fuente de legitimación por excelencia de toda acción pública<sup>1</sup>. Si bien lo anterior no es óbice para que, en determinados supuestos, los actores públicos busquen una legitimación indirecta por la vía del acuerdo y el pacto con los diferentes actores sociales (grupos-objetivo y/o beneficiarios directos e indirectos)

Pero al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta como, dentro de la fase de la decisión y programación de una política pública, el Derecho ocupa también un lugar preponderante en el conjunto de los recursos empleados en la medida en que constituye la columna vertebral normativa del Programa de Actuación Político-administrativo, organizando tanto el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de los otros recursos (organizacionales, procedimentales o financieros). La fase o producto <<Programa de Actuación Político-administrativo>> (PPA) incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos y autoridades a cargo de la implementación consideran necesarios para la aplicación de una política pública. Pues toda intervención del Estado en la sociedad civil y en la esfera privada ha de contar con una base legal suficientemente legitimada<sup>2</sup>.

Ha de considerarse, por último, que en las políticas públicas tradicionales que se heredan de un Gobierno a otro, como suele suceder con las políticas de gestión de las infraestructuras del transporte y más específicamente de la organización de los puertos, el margen de maniobra de los sucesivos Gobierno resulta ser, en la mayoría de los casos, relativamente pequeño. La nueva política se superpone en el tiempo a la ya iniciada por el Ejecutivo anterior, que necesariamente ha de asumirla en la fase de ejecución en que se encuentre, dado el largo plazo de planificación e implementación que conlleva y los cuantiosos recursos económicos que consume<sup>3</sup>. De modo que conviene pues precisar, con

---

<sup>1</sup> P. BERNAUX, *La Sociologie des Organisations*, Le Seuil, Paris, 1.985, p. 161.

<sup>2</sup> J. SUBIRATS J., P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE, *Análisis y gestión de Políticas Públicas*, Editorial Ariel. 2.012, pp. 152 y 153.

<sup>3</sup> P. LASCOURMES, M. SETBON, *L' evaluation pluraliste des politiques publiques: enjeux, pratiques, produits*, Paris: GAPP/Commissariat general du Plan, 1996, p. 334.

cierto detalle, cuáles son los instrumentos legales en los que se recogen los principales contenidos de los distintos Programas Político-administrativos que han conformado la política pública de los puertos del Estado en España desde la aprobación de la Constitución Española. Interesa asimismo no olvidar cuáles fueron las regulaciones legales que le precedieron, pues también en ellas se encuentra buena parte de las claves para comprender el contenido de la normativa legal y reglamentaria vigente.

## **1.- LA CREACIÓN DE UN SISTEMA CIVIL DE PUERTOS A MEDIADOS DEL SIGLO XIX COMO EXPRESIÓN DE UN ESTADO LIBERAL.**

### **A.-Introducción.**

El 4 de mayo de 1.844 accede al poder el General D. Ramón María Narváez y Campos al frente del Partido Moderado dando inicio, con el apoyo de la Corona y la apertura de las nuevas Cortes el 10 de octubre siguiente, a la llamada <<*década moderada*>> durante la cual se pacifica el país procediéndose a la aprobación de la Constitución de 1.845; se propone la creación de un Estado centralizado; se acomete una reforma fiscal impulsada por el Ministro de Hacienda D. Alejandro Mon; y se contempla un amplio abanico de reformas económicas que va a afectar profundamente a los medios de transporte ya durante la Presidencia de D. Juan Bravo Murillo, tratando de superar las dificultades acumuladas a finales de la década. Pues, como sucedió en otros países que también impulsaban una política modernizadora, estos proyectos se vieron interrumpidos por la primera crisis capitalista de 1.847 y 1.848 que llevó a varias sociedades anónimas a suspender pagos y a la paralización de las obras de construcción de algunas líneas de ferrocarril (con la excepción de la Barcelona-Mataró inaugurada en 1.848). Siendo a la vez imprescindible para el triunfo de la política liberal el dotar al país de unos sistemas de transportes capaces de articular un mercado interior que facilitase el crecimiento económico. Con lo que, a partir de este planteamiento, se dio comienzo a la expansión del ferrocarril mediante la aprobación por el Ministro de Fomento, D. Mariano de Miguel Reinoso, del primer ‘*Plan General de Ferrocarriles*’ en el año 1.851 y con la adopción por parte de su sucesor, D. Francisco de Luján y Miguel-Romero, de la ‘*Ley General de los Caminos de Hierro*’ el 3 de junio de 1.855 que consideraba a todas las líneas de utilidad general, dominio público y de construcción y prestación bien por el Gobierno o bien por empresas privadas mediante concesión obtenida en pública subasta. Debiendo destacarse que dicha Ley <<*mitigó la ley de sociedades por acciones de 1.848 en lo que se refiere a las compañías ferroviarias. Permitió al Gobierno que concediera autorizaciones provisionales a las compañías de ferrocarriles sin necesidad de aprobación en Cortes [...] ofrecía garantías especiales a los inversores, exención arancelaria total para la importación de material ferroviario, privilegios de exportación, etc.*>>. Como consecuencia la red pasa de 102 km0 en 1.852 a 1.880 km en 1.860. Un crecimiento tan rápido, explicable por la construcción de los grandes ejes, no se repetirá nunca más. La crisis de 1.865 a 1.866 incluso provocó una interrupción total que sólo se reanudó, y en un principio



con prudencia, a partir de 1.873. En cualquier caso, al final del período, en 1.875, la red española de vía ancha y estrecha alcanzaba ya una longitud de 6.094 km<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo, se procedió a la creación de una red de carreteras a partir de los antiguos caminos y comenzó a percibirse el inicio de la navegación a vapor. Todo ello al servicio de un proceso de industrialización que vendrá marcado por la instalación de la primera siderurgia en Andalucía y en el Norte; y por el desarrollo de la industria textil en Cataluña y la Comunidad Valenciana<sup>5</sup>. Los primeros planes ferroviarios contemplaban ya, de acuerdo con el espíritu centralizador de la Administración, la conexión de los grandes centros urbanos e industriales con las fronteras y los puertos. No en vano la primera línea de gran recorrido propuesta por el francés Jacqueau tenía como objetivo unir Madrid con Cádiz. Pretendiéndose por el Ministerio de Fomento aprobar una nueva normativa portuaria que completara la asunción por el Estado de las grandes obras públicas que vendría representada por el Real Decreto de 31 de diciembre de 1.851 *‘Sobre la administración y servicio de construcción, limpia y conservación de los puertos mercantes de la Península e islas adyacentes’*; que fue seguido por el Real Decreto de 30 de enero de 1.852, de ejecución del anterior. Completado un año más tarde por el Real Decreto de 3 de febrero de 1.853 que perfilaba las competencias respectivas de los Ingenieros y de los Capitanes en los puertos. Un conjunto normativo que, como resulta obvio, no alcanzaba la categoría de ley precisamente con la idea de que el Gobierno de D. Juan Bravo Murillo pudiera eludir la oposición parlamentaria que había hecho fracasar el anterior Proyecto de ley referido a la organización y administración de los Puertos del Reino que el titular del Ministerio de Comercio, Industria y Obras Públicas había presentado en las Cortes Generales el 14 de noviembre de 1.849<sup>6</sup>.

Pues bien, el propósito que impulsaba este conjunto normativo estaba constituido, en primer término, por la atribución de competencia al Estado no sólo en la construcción de las obras públicas en los puertos sino también de su administración y conservación <<por lo mucho que influyen en la prosperidad de la Marina, el progreso del comercio y la

---

<sup>4</sup> M<sup>a</sup>.J. CAVA MESA, <<La economía en España, 1.800-1.936>>, Capítulo 17, en la obra colectiva (F. J. PAREDES ALONSO, Director), *Historia de España Contemporánea*, 1<sup>a</sup> edición, Sello Editorial, 2.009, pp. 516 a 518. La autora cita en la frase en cursiva a G. TORTELLA CASARES, *Los orígenes del capitalismo en España; banca industria y ferrocarriles en el siglo XIX*, Madrid, Tecnos, 1.995.

Ver también É. TEMIME, A. BRODER, G. CHASTAGNARET, *Historia de la España contemporánea, desde 1.808 hasta nuestros días*, Editorial Ariel, Barcelona, 1.989, p. 120.

Respecto de la expansión del ferrocarril desde el inicio de la década moderada ver también R. IZQUIERDO BARTOLOMÉ, <<Cambó y su visión de la política ferroviaria (el inicio de un cambio)>>, Colección de Ciencias, Humanidades e Ingeniería, núm. 64, Fundación de Ferrocarriles Españoles y Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 2.000, p. 47 y ss. Igualmente ver P. PASCUAL DOMENECH, *Los caminos de la era industrial, la construcción y la financiación de la red ferroviaria catalana (1.843-1.898)*, p. 71 y ss.

<sup>5</sup> **Nota de advertencia:** Quien redacta las presentes líneas realizó otro relato histórico del régimen portuario en J. L. ALMAZÁN GÁRATE y M. ESTEPA MONTERO, *El Régimen Jurídico de los Puertos del Estado*, 2<sup>a</sup> edición, E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid, enero de 2.007, pp. 15 a 50. El presente estudio ha sido el fruto de una investigación expresamente orientada a la búsqueda de nuevas fuentes documentales, dando una visión distinta, creo que más completa y de conjunto, de la referida evolución histórica.

<sup>6</sup> Merece la pena destacar igualmente el Real Decreto de 9 de noviembre de 1.852 que fijó por primera vez, entre los sectores dependientes del Ministerio de Fomento, el de los puertos.

*tranquilidad de la navegación>>*, según la Exposición de Motivos del Real Decreto de 1.851. Se pretendía además afirmar la competencia del Ministerio de Fomento frente a la Armada y respecto de las Corporaciones Locales. Respecto de la Armada, en la medida en que su labor quedaría limitada a la dirección y el control del tráfico marítimo en la dársena de agua, circunscribiendo la competencia de sus Ingenieros Hidráulicos a los arsenales militares y asumiendo el Ministerio civil la dirección y administración de los muelles, como había sido tradicional hasta el siglo XVIII. Y en relación con las Corporaciones locales, en lo que se refería a la dirección de las obras públicas en los puertos, que tradicionalmente recaía en los Ayuntamientos y que, a partir de ahora, van a corresponder al Estado cuando se trate de los grandes puertos calificados como de interés general. Siendo no obstante su financiación compartida entre el Ministerio y los Ayuntamientos<sup>7</sup>. Dichas funciones serían desarrolladas en la etapa siguiente de la Restauración monárquica, como comentaré más extensamente, por los representantes del Ministerio de Fomento a través de las llamadas “Juntas de Obras” de los Puertos como entidades que agrupaban a representantes del Estado, el Municipio y los intereses comerciales. Mientras que, finalmente, interesa destacar que la norma reglamentaria de 1.853 se dictaba con la finalidad confesada en su Exposición de Motivos de superar <<las diferencias que se han suscitado entre los capitanes de puertos y los ingenieros del Cuerpo de Caminos, Canales, Puertos y Faros, que conviene evitar oportunamente para corregir los daños y retrasos que resulta a cada paso con perjuicio del Estado>>. Previéndose un sistema de comunicación entre ambos pero otorgando la conservación de la obra civil y de sus accesorios a los Ingenieros. A la vez que se eliminaban trabas a las obras concedidas a los particulares por el Ministerio de Fomento previo informe preceptivo del Comandante de Marina del territorio<sup>8</sup>.

## **B.- El contenido regulatorio del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851 y de su Reglamento de ejecución aprobados durante el Reinado de Isabel II.**

La nueva normativa aprobada mediante el Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851 que asumía, como ya he destacado, los caracteres propios de una regulación de alcance general sobre el sector portuario, en defecto de ley, puede resumirse en las proposiciones que expongo acto seguido.

---

<sup>7</sup> Vid. los artículos 1 y 3 del Real Decreto de 31 de diciembre de 1.851.

<sup>8</sup> El Real Decreto de 3 de febrero de 1.853 estableció <<las reglas que en el proyecto, ejecución ó reparación de cualquier clase de obras en los puertos, deberán observarse entre los Capitanes de los mismos y los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos>>. Dicha norma declaraba subsistente el Tratado V, Título VII, de las Ordenanzas Generales de la Armada Naval que ordenaba las atribuciones y facultades de los Capitanes de puertos.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que la Real Orden de 15 de octubre de 1.852 estableció ya, <<de acuerdo con el Ministerio de Guerra y en interés de la defensa general de las costas de la Península, varias disposiciones relativas a la formación de los proyectos de puertos y faros>>. Prescribiendo la obligatoriedad de verificar conjuntamente por los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y los Militares el reconocimiento y estudio de los emplazamientos de las obras. Asimismo disponía la remisión del proyecto al Ministerio de la Guerra, para su conocimiento, y a la Dirección General de Obras Públicas para su aprobación.

**a.- El Ministerio de Fomento asumió la competencia respecto de la gestión de los puertos, de elaboración de la regulación sobre los mismos, así como sobre la realización de las obras públicas.**

La norma aprobada en 1.851 se asentaba, como principio general del nuevo régimen, en la idea de que la administración y servicio de los puertos de la Península e islas adyacentes, así como la limpieza, conservación y obras a realizar en aquéllos, pertenecía al Gobierno y que su ejecución correría a cargo del Ministerio de Fomento<sup>9</sup>. Procediendo, por consiguiente, la asignación al referido Ministerio especializado en obra pública civil de la titularidad sobre la gestión y obras en los puertos españoles. A la vez que asumía igualmente la competencia para elaborar las diversas ordenanzas y reglamentos correspondientes al servicio portuario así como para proceder a la organización de la estructura de personal, necesaria para poner en marcha las nuevas tareas que le eran asignadas relativas a la construcción, conservación y funcionamiento de las instalaciones portuarias<sup>10</sup>. El Reglamento de principios del año 1.852, por su parte, confirmaba igualmente la potestad reglamentaria del Ministerio, en lo que a puertos se refería, al prever que sería dicho Departamento el que procedería a las modificaciones que precisara el Reglamento aprobado así como a elaborar y publicar todas las reglas y disposiciones necesarias para el mejor servicio de la administración, construcción y policía de conservación de las obras en los puertos con carácter general<sup>11</sup>.

De otro lado, el Reglamento de desarrollo en materia de puertos procedía a clasificar la totalidad de los puertos españoles, empleando como criterios de diferenciación cual fuera su trascendencia para la actividad económica general así como su utilidad para servir de punto de abrigo para los buques en caso de temporal<sup>12</sup>. De manera que la relación aprobada distinguía dos grandes clases de puertos, según se consideraran de interés general o puertos de interés local. Pudiendo los puertos de interés local, a su vez, ser de primer o de segundo orden. La norma reglamentaria consideraba '*puertos de interés general*' a aquéllos cuyo comercio interesara a un gran número de provincias y, al mismo tiempo, estuvieran en comunicación directa con los principales centros de producción del interior de la Península, así como a aquéllos que facilitarían a dichos centros la importación y adquisición de los objetos que recibieran y fueran precisos para la prosperidad y el fomento de la agricultura o la industria. Calificando asimismo como puertos de interés general los enclaves que resultasen necesarios para asegurar el abrigo de los buques en caso de temporal, denominándoles '*puertos de refugio*'. Puesto que, como precisaba la disposición, su creación era oportuna para el comercio en general<sup>13</sup>. Debiendo considerarse que la

---

<sup>9</sup> Vid. el artículo 1 del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851.

<sup>10</sup> Vid. el artículo 1 del Reglamento aprobado mediante el Real Decreto de 30 de enero de 1.852. El 15 de junio de 1.864 se aprobaba el Real Decreto del Ministerio de Marina <<declarando libres las operaciones de carga y descarga de los buques en todos los puertos y puntos habilitados de la Monarquía>>. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de dicha norma, también dejaba de ser servicio general de la Marina la carga y descarga de buques y, por lo tanto, de cobrar la tarifa correspondiente.

<sup>11</sup> Vid. el artículo 17 del Reglamento de Puertos.

<sup>12</sup> Vid. el artículo 4 del Reglamento de Puertos.

<sup>13</sup> En la relación de puertos de interés general que daba el artículo 4 del Reglamento de 30 de enero de 1.852 constaban –siguiendo un '*orden geográfico*' sucesivo– los puertos de Barcelona, Valencia, Málaga, Sevilla, Vigo, Santander y Palma de Mallorca. Clasificándose además de interés general, pero de refugio, los puertos

trascendencia de atribuir al Estado la competencia para clasificar los puertos residía en que le permitía discriminar los que quedarían sujetos a su dirección y control; y los que serían regidos y financiados mayoritariamente por los respectivos Ayuntamientos. De ahí que el Reglamento de 1.852 estableciera igualmente como competencia del Gobierno tanto el *‘sistema de reclasificación de los puertos de interés local como el propio de los de interés general’*, atribuyéndole la función de resolver el procedimiento. Para ser declarado puerto de interés general, se exigía que se probara el incremento sucesivo que había tenido el tráfico portuario en el enclave correspondiente, así como las facilidades que ofrecía para la exportación de los productos de las provincias limítrofes y para la importación de los productos ajenos que, como aclaraba la disposición reglamentaria, fueran precisos para su abastecimiento y desarrollo. Además, el procedimiento era más riguroso que para ser catalogado de interés local ya que el número provincias cuyos organismos y corporaciones debían informar favorablemente (los Gobernadores Civiles, las Diputaciones Provinciales, las Juntas de Comercio y Agricultura, así como las Sociedades de Amigos del País) pasaba de tres a seis<sup>14</sup>.

Al mismo tiempo, el Estado se reservó la competencia para la financiación y ejecución de las obras públicas que se realizaran en los puertos de interés general. Previendo la norma reglamentaria que el señalamiento de los importes destinados a las obras portuarias se fijaría en el presupuesto anual del Ministerio de Fomento con la finalidad de que la asignación de los fondos destinados a los puertos de interés local fuera lo más equitativa posible al realizarse la distribución tras un estudio de las necesidades generales del sistema portuario. Asimismo, se contemplaba la obligación de los Gobernadores Civiles, una vez oídos los Ingenieros Jefes de los Distritos y de las Corporaciones Locales, de remitir, dentro del último trimestre del año anterior al que correspondiera la asignación, una nota en la que manifestaran la importancia de las obras necesarias en los puertos comprendidos en la provincia bajo su mando. Residenciándose la competencia para la ejecución de las obras públicas en la Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Fomento<sup>15</sup>. Contemplaba asimismo, en torno a esta cuestión, la posibilidad de incrementar la cuantía de los impuestos procedentes de las actividades portuarias en aquellas instalaciones en los que el montante de las obras públicas a sufragar lo hiciera preciso. Debiendo, en tal supuesto, formularse una petición por las Juntas de Comercio que sería sometida a informe de las Diputaciones Provinciales, dedicándose los mayores ingresos obtenidos, exclusivamente, a la realización de las obras propuestas. Con lo que cabe concluir que tales arbitrios adquirirían la naturaleza de contribuciones especiales por razón de su limitación en el tiempo en relación con la cuantía regular del tributo y por la finalidad singular a la que eran dedicadas las exacciones, sufragar el mayor importe la obra<sup>16</sup>.

---

de Rosas, Mahón, Alfaques, Bilbao (Abra) y otro en Asturias pendiente de clasificación. Mientras que, por su parte, eran considerados como *‘puertos de interés local de primer orden’* aquéllos cuyas obras fueran de interés no solamente para la localidad o provincia en que estuvieren situados, sino, además, para otras localidades, territorios o provincias, siendo el resto de segundo orden.

<sup>14</sup> Vid. el artículo 5 del Reglamento de Puertos aprobado el 30 de enero de 1.852.

<sup>15</sup> Vid. el artículo 6 del Reglamento de Puertos.

<sup>16</sup> Vid. el artículo 7 del Reglamento de Puertos.

**b.- El Ministerio de Hacienda asumió la competencia para la recaudación de los impuestos específicos, cuyo producto tenía carácter finalista; y se procedió además a la refundición de los arbitrios o tasas, que quedaban reducidos a sólo dos.**

El Real Decreto de 1.851 preveía que la recaudación de los impuestos que en el mismo se establecían correría a cargo de los servicios del Ministerio de Hacienda<sup>17</sup>. Disposición que sería recogida igualmente en la norma reglamentaria de desarrollo el año siguiente<sup>18</sup>. En el Reglamento de 1.852, no obstante, se especificaba que las cantidades que se hubieren recaudado por el Ministerio de Hacienda se mantendrían a disposición del Ministerio de Fomento <<con completa separación de los demás conceptos que ingresase el Tesoro Público>>, con el objetivo de garantizar la disponibilidad permanente de fondos para la gestión de los puertos. Regla que modulaba la atribución general de competencias sobre los derechos económicos obtenidos del funcionamiento del sistema portuario a favor del Ministerio de Hacienda y que iba a facilitar la eficacia del siguiente principio general que sentaba el aludido Decreto. Me estoy refiriendo a la constitución de un <<fondo de reserva>> que garantizara el funcionamiento y el progreso del sistema portuario.

Asimismo, la norma general sobre puertos de 1.851 obligaba, con la mayor claridad, a que los productos de los impuestos obtenidos de los puertos se aplicaran, con exclusión de cualquier otro objeto, a la limpia, conservación y demás obras en los mismos. Puntualizando, además, que su importe se asignaría cada año como una partida del presupuesto del Ministerio de Fomento<sup>19</sup>. Mientras que su Reglamento de ejecución establecía la obligación del Tesoro Público de mantener los fondos obtenidos sobre los arbitrios implantados siempre a disposición del Ministerio de Fomento<sup>20</sup>. De manera que sería el propio Ministerio con competencia en puertos el que solicitaría al Tesoro Público, en la medida que lo fuera precisando, y con cargo al producto de los referidos impuestos, los importes necesarios para el pago de los servicios y las obras realizadas. El carácter finalista de las sumas obtenidas por los arbitrios portuarios, dedicadas a garantizar el buen funcionamiento del sistema, venía por lo demás explicitado en la disposición de referencia aprobada en 1.851<sup>21</sup>; aclarando su Reglamento de ejecución que, si al cierre de un ejercicio presupuestario hubiere existencias, se incluirían en el general siguiente pero siendo preceptivo su destino a la partida de puertos<sup>22</sup>. Con lo que, de esta manera, se conformó un flujo económico permanente que aseguraba tanto la recaudación de los ingresos como la disponibilidad de los importes recaudados para la gestión portuaria. La exacción y la disposición se atribuían a dos Departamentos diferentes –cada uno especializado en su área respectiva–; pero vinculando de modo obligado el que los fondos obtenidos en los puertos se destinaran a atender su funcionamiento.

El Real Decreto sobre Puertos de 1.851, por último, establecía una regulación muy detallada sobre la constitución y la exacción de los nuevos arbitrios que se aprobaran por la

---

<sup>17</sup> Vid. el artículo 2 del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851.

<sup>18</sup> Vid. el artículo 2 del Reglamento de Puertos aprobado mediante Real Decreto de 30 de enero de 1.852.

<sup>19</sup> Vid. el artículo 7 del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851.

<sup>20</sup> Vid. los artículos 2 y 3 del Reglamento de Puertos, aprobado mediante Real Decreto de 30 de enero de 1.852.

<sup>21</sup> Vid. el artículo 17 del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851.

<sup>22</sup> Vid. el artículo 3 del Reglamento de Puertos.

prestación de los servicios portuarios<sup>23</sup>. De modo que preveía dos arbitrios titulados respectivamente ‘de fondeadero’ y ‘de carga y descarga’. Contemplándose una *‘tabla de cuantías por tales derechos’* –computados en reales de la época- como pago obligado en función de que el buque que arribara al puerto fuera nacional o extranjero; o que tuviera más o menos de veinte o sesenta toneladas de registro bruto, que es una medida de volumen y no de peso. Siendo también destacable que la norma de referencia sobre Puertos y su Reglamento de ejecución precisaban el momento del devengo de los citados tributos. Al señalar que el impuesto de fondeadero se pagaría en un solo puerto, que sería el primero de los utilizados en su ruta o expedición por el buque; mientras que el de carga o descarga se pagaría, en función del volumen de las operaciones que se practicaran, en todos los puertos<sup>24</sup>.

### **C.- Las principales aportaciones del Decreto de 1.851 para el establecimiento del nuevo régimen portuario.**

La significación del conjunto normativo examinado reside en el profundo cambio que operó respecto del régimen de la organización portuaria vigente en la etapa precedente. Una situación que se definía por la titularidad exclusiva de la Armada asistida por las entidades locales y las corporaciones representativas de intereses comerciales en lo relativo a sufragar las obras que se realizaran. En este sentido, resultan especialmente relevantes en relación con la etapa anterior las novedades que se exponen a continuación.

De modo señalado destaca, en primer término, el cambio operado en la titularidad de las competencias relativas a la gestión de obras, servicios, conservación y limpieza en los puertos que pasa al Ministerio de Fomento, cuando hasta ese momento habían sido ejercidas por el Ministerio de Marina<sup>25</sup>. En concreto, la competencia para la dirección y ejecución de las obras portuarias deja de ser ejercida por los Ingenieros Hidráulicos de la Armada para ser asumida por los Ingenieros de Caminos, Canales, Puertos y Faros del Ministerio de Fomento. Con todo, como ya he advertido, se aprobó un procedimiento específico con la idea de garantizar la necesaria comunicación entre los Ingenieros civiles y militares en la ejecución de las obras portuarias, y de éstos últimos con los empresarios particulares<sup>26</sup>.

Asimismo cabe resaltar la circunstancia de que la normativa examinada estableciera una clasificación de los puertos, distinguiendo entre los puertos de interés general y los de interés local de primero y segundo orden, definiendo con claridad ambos conceptos. La

---

<sup>23</sup> Vid. el artículo 4 del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851.

<sup>24</sup> Vid. Los artículos 5 y 6 del Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851 así como el artículo 7 del Reglamento sobre puertos.

<sup>25</sup> El 3 de febrero de 1.853 se aprobó el Real Decreto <<estableciendo las reglas que en el proyecto, ejecución ó reparación de cualquier clase de obras en los puertos, deberán observarse entre los Capitanes de los mismos y los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos>>.

<sup>26</sup> Vid. la Real Orden de 15 de octubre de 1.852 que dicta, <<de acuerdo con el Ministerio de Guerra y en interés de la defensa general de las costas de la Península, varias disposiciones relativas a la formación de los proyectos de puertos y faros>>.

importancia de la clasificación residía en que contenía los criterios de atribución de competencias respectivamente al Estado y a las Entidades locales. Formulando al mismo tiempo un nuevo régimen económico de los puertos españoles que destacaba por su alcance general, al ser común para todos los puertos, y por su simplicidad, al reducirse los derechos de cobro a sólo dos conceptos (fondeadero y carga y descarga), regulándose además ya desde su inicio la tabla de las cuantías exigidas por los referidos arbitrios<sup>27</sup>. Por último, no cabe obviar el hecho de que las nuevas disposiciones se proponían conseguir el necesario equilibrio financiero de los puertos del Estado al prever la creación de un fondo de reserva que garantizaría el funcionamiento y las inversiones del sistema portuario. A este respecto, resulta relevante que todas las cantidades obtenidas de los tributos exigidos en los puertos habrían de destinarse, necesariamente, a la gestión y a las obras en los puertos así como que los importes sobrantes de un presupuesto deberían destinarse a incrementar los del ejercicio siguiente.

#### **D.- La completa liberalización de la prestación de los servicios portuarios durante los inicios del nuevo sistema portuario del siglo XIX.**

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la prestación de los servicios portuarios se iba a desarrollar de conformidad con una normativa que iba a “*liberalizar*” en profundidad todos los trabajos de ribera. En efecto, las actividades portuarias de atención al buque habían estado tradicionalmente, desde la Baja Edad Media, en manos de los diferentes gremios dedicados a los oficios del sector (v.gr., las Ordenanzas de Ribera de 1.258 y las Normas del Consulado del Mar a partir de 1.320 en la Corona de Aragón; o las Ordenanzas del Consulado de Mercaderes de Sevilla de 1.556). Así los ‘*barqueros y los jóvenes de ribera*’, bajo denominaciones diferentes según el lugar, se encargaban en exclusiva de la carga y descarga de las mercancías a tierra. Existían, no obstante, otros oficios relacionados con la atención al buque como los ‘*arrieros del mar*’, para el transporte de los productos al puerto, o los ‘*calafates*’, dedicados a la reparación de naves. Pues bien, los diferentes oficios se hallaban agrupados en cofradías y asociaciones gremiales que regulaban todos los aspectos de la profesión (calendario, turnos, ascensos, etc.), estableciendo un sistema jerárquico y de asistencia mutua entre sus miembros. En este punto interesa destacar como, en el Puerto de Barcelona, ya en 1.258, se fijó un sistema arbitral de solución de conflictos que pudieran surgir a cargo de los llamados “*prohombres del mar*” que constituían el nivel directivo de las citadas organizaciones corporativas. En cualquier caso este sistema,

---

<sup>27</sup> El sistema tributario aplicable a los puertos, no obstante, seguiría un proceso de simplificación. En primer término, mediante el Decreto de 22 de noviembre de 1.868, aprobado por el Gobierno presidido por el General Francisco Serrano y Domínguez, <<reduciendo á uno sólo los diversos impuestos que se cobraban en los puertos>>. Con dicha disposición se lograba reducir todos los tributos en uno solo, llamado de descarga y de viajeros. El momento del exacción quedaba establecido para el tiempo de la descarga de la mercancía o del desembarque del pasajero razonando que, al ser el instante en que se había realizado la operación comercial, resultaba ya obtenido el beneficio y, por lo tanto, más fácil el pago para el transportista. Por último, se distinguían, a los efectos de la exacción del tributo, entre la navegación de cabotaje y la de altura. No obstante, la referida disposición se vería prontamente modificada mediante un nuevo Decreto de 1 de junio de 1.869 que procedía a reducir el importe del tributo para los casos de tráfico marítimo con los distintos países europeos mediante la introducción de una categoría intermedia de navegación a efectos del cobro del arbitrio.

fuertemente estructurado de los oficios del puerto, se mantuvo vigente durante toda la Edad Moderna. Siendo frecuentes los litigios tendentes a asegurar la reserva de actividad a favor de las asociaciones gremiales.

En el transcurso del siglo XVIII, sin embargo, la situación comenzó a cambiar de modo acelerado, especialmente a partir de 1.779 cuando se va a permitir el ejercicio de las actividades de carga y descarga por todos los demás oficios que desempeñaban su labor en la dársena portuaria (pescadores, marineros, calafates, mozos de cuerda, etc.). De modo que los barqueros y los jóvenes de ribera perdieron su exclusividad. Tras lo cual la novedad, durante el siglo XIX, vino representada por la desaparición de la propia organización gremial, salvo en algunos oficios como la pesca o determinadas asociaciones que subsistieron nominalmente pero que, en la práctica, operaban como meras cooperativas (así v.gr., el Gremio de los Faquines de Aduana en Barcelona)<sup>28</sup>.

Curiosamente la “declaración de libertad” de los trabajos de manipulación de mercancías, con la consiguiente pérdida de exclusividad a favor de un determinado grupo, se llevó a efecto mediante un Real Decreto del Ministerio de Marina de 15 de junio de 1.864 que afirmaba la libertad para la realización de las operaciones de carga y descarga suprimiendo el pago obligatorio de las tarifas para su desempeño. Siendo confirmada dicha regla, poco después, a través de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1.866 que regulaba algunos aspectos de los puertos en las disposiciones dedicadas al dominio público. Pues bien, esta ley distinguía entre la operación de manipulación de las mercancías en la ‘zona de agua’ que quedaba reservada a los marineros de todas clases; y la desarrollada en la ‘zona terrestre’ respecto de la que declaraba la libertad total para su carga y descarga. En concreto, el artículo 13 preveía la distinción en los siguientes términos:

*<<Las operaciones de carga y descarga en los puertos, en tanto que las mercancías y efectos se hallen a flote serán propias de la tripulación del buque respectivo o de los matriculados de mar, sin distinción de departamentos marítimos ni privativa de agremiaciones. Las mismas operaciones sobre los muelles o embarcaderos son enteramente libres>>.*

De modo que, a partir de dicho momento, el trabajo de atención al buque en el puerto fue completamente libre. Con la contrapartida de que quienes se dedicaban habitualmente a dicha actividad iban a quedar durante buena parte de esta etapa histórica completamente desprotegidos en cuanto al mantenimiento de las condiciones del trabajo que desempeñaban y la garantía de asistencia en caso de eventualidad (accidente, jubilación o atención a los familiares). Pues las primeras agrupaciones de protección social a los trabajadores del puerto no se crearían hasta finales del siglo XIX. Organizándose el trabajo, por consiguiente, de la manera más sencilla y espontánea posible. Cada día los interesados en trabajar en la manipulación de mercancías se acercaban a determinados puntos de encuentro cercanos a los muelles, en dónde el capataz, encargado de dirigir la operación de descarga o carga de un determinado buque en nombre de la respectiva compañía de mercaderías, elegía a quienes iban a participar en ella, agrupándolos en “collas”.

---

<sup>28</sup> Vid. en este punto J. ALEMANY I LLOVERA, *El Puerto de Barcelona, un pasado y un futuro*, 2ª edición actualizada, Port de Barcelona, Barcelona, 2.002, pp. 54 y 55.



Recibiendo, por los obreros, dicho modo de contratación la denominación de ‘*hacer la plaza*’ o ‘*ir al corro*’. Al final del día, el encargado de la compañía abonaba el jornal a los obreros que habían participado; no estando obligados a volver al día siguiente. Aunque buena parte de los obreros realizaban tales trabajos con cierta regularidad. Siempre, claro está, con el inconveniente de la discontinuidad de actividad portuaria que se encontraba fuertemente condicionada en aquella época por la estacionalidad e irregularidad del tráfico marítimo.

Además, ha de tenerse en cuenta que el trabajo de manipulación de carga durante esta etapa se realizaba de manera exclusivamente manual, no estando todavía los recintos portuarios adaptados para la atención especializada de los nuevos buques de vapor, con mayor capacidad de carga. Sólo en algún puerto, como el de Barcelona, se instalaron las primeras grúas manuales en 1.863, de escasa capacidad. Siendo por lo tanto los barcos cargados y descargados mediante el empleo de ‘*barcazas o gabarras*’ que acercaban la mercancía al costado del buque o la transportaban desde el mismo; ya estuviera éste fondeado en la dársena o atracado en el muelle, normalmente de popa para aprovechar mejor su longitud. Ayudándose los trabajadores para las operaciones de estiba y desestiba de diferentes elementos de aparejo de las naves. Aunque también se podían aprovisionar o descargar mediante rampas colocadas en la popa de las embarcaciones<sup>29</sup>.

## **2.- LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL DURANTE LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA, DE 1.874 HASTA LOS AÑOS TREINTA DEL SIGLO XX.**

### **A.- Esbozo general del sistema portuario español establecido por la Ley de 7 de mayo de 1.880.**

Durante el último cuarto del siglo XIX, como ya he avanzado, se recuperó el nivel expansivo en la construcción del ferrocarril siendo especialmente intensos los períodos de 1.879 a 1.886 así como de 1.892 a 1.896, alcanzándose entonces el tamaño propio de la red durante el siglo XX (que se cifra en unos 10.800 km), salvo modificaciones o prolongaciones secundarias. Su trazado era predominantemente radial, a partir de Madrid, cubriendo el conjunto del país con una red con mallas bastantes espaciadas excepto en algunas regiones como la costa catalana o la cuenca del Guadalquivir donde era más tupida. Siendo el crecimiento también muy intenso en la red de carreteras, sobre todo a partir de 1.880. En materia portuaria, fueron coetáneas importantes obras como las del ‘*Muelle de Hierro de Portugalete*’ en 1.877, dirigida por D. Evaristo de Churrua y Brunet; o la del ‘*Puerto Exterior de Bilbao*’ concluida en 1.904; las del primer ‘*Muelle Transversal del*

---

<sup>29</sup> Vid. J. ALEMANY I LLOVERA, *El Puerto de Barcelona, un pasado y un futuro*, 2ª edición actualizada, Port de Barcelona, Barcelona, 2.002, pp. 158, 205 a 209. El autor no da una referencia similar –tan interesante- sobre la evolución de la actividad portuaria en su obra J. ALEMANY I LLOVERA, *Los grandes puertos de las Baleares*, Autoridad Portuaria de Baleares, Barcelona, 2.001, pp. 204 a 209 y 250 a 255. Pero los rasgos que describo tienen la suficiente generalidad como para dar una visión aproximada de cuál era la realidad portuaria de España en la época que describo.

*Puerto de Barcelona*’ ejecutado entre 1.882 y 1.887; seguida de la gran ampliación del puerto acometida entre 1.901 y 1.912 con la construcción de los Muelles de Pescadores, de Cataluña, de Barcelona y de España. E igualmente resultaron relevantes las de revestimiento interior de la dársena valenciana y la construcción de los dos muelles transversales entre 1.886 y 1.892; o la construcción en Algeciras del Muelle Viejo en 1.877, del Muelle de Madera para el ferrocarril en 1.894 y del Muelle de Alfonso XIII en 1.913. Ya entrados en la segunda década del siglo XX, la etapa de la Primera Guerra Mundial ajustó el avance a veces desordenado de los transportes españoles, orientándose el ferrocarril hacia la conservación de su infraestructura y la mejora del equipo móvil. Alcanzando la renovación igualmente al transporte marítimo aunque en materia de obras estrictamente portuarias hubo cierta paralización. Pero, al mismo tiempo, la coyuntura excepcional de la Gran Guerra permitió a la flota española sobrepasar cifras de tonelaje inimaginables pocos años atrás. Viviendo algunos puertos muy activos de nuestra geografía, como el de Bilbao, gracias a la regulación protectora y monopolista de aquellos años, un fase de éxito que confirmaría lo que se ha dado en llamar un <<desarrollo singular>><sup>30</sup>.

De otra parte, el equilibrio de la vida política durante los primeros años de la Restauración monárquica unido a la expansión general de la economía impulsaron la aprobación de una primera ley de puertos (que será la Ley de 7 de mayo de 1.880) que, en esta etapa, se hacía casi obligada dada la existencia de una legislación general de obras públicas y la abundancia de la normativa con la que contaban los demás medios de transporte a esta altura del siglo XIX. De modo que tanto el ferrocarril y como la carretera se encontraban ya regulados por sendas leyes generales que, a su vez, habían sucedido a las del primer período regulatorio de mediados de siglo<sup>31</sup>. Pues bien, la nueva Ley abordaba la regulación de los elementos esenciales del régimen portuario pretendiendo, a la vez, solucionar los problemas fundamentales detectados en su funcionamiento. Así, en concreto, voy a destacar los aspectos más señalados de la nueva normativa, resaltando sobre todo su significación para el desenvolvimiento del sector<sup>32</sup>.

Por lo que se refiere a la configuración general del sistema portuario, abordó una reordenación de la relación de puertos dependientes del Estado a través de su consideración como ‘puertos de interés general’, por contraposición con los de ‘interés local’ que serían todos los no enumerados en la ley. La definición de los ‘puertos de interés general’ recogía

---

<sup>30</sup> É TEMIME, A. BRODER, G. CHASTAGNARET, *Historia de la España contemporánea, desde 1.808 hasta nuestros días*, Editorial Ariel, Barcelona, 1.989, p. 121. M.J. CAVA MESA, <<La economía en España, 1.800-1.936>>, Capítulo 17, en la obra colectiva (F. J. PAREDES ALONSO, Director), *Historia de España Contemporánea*, 1ª edición, Sello Editorial, 2.009, pp. 536 a 539. Ver también las Secciones de ‘La Historia’, ‘Historia del Puerto’ y ‘Notas Históricas del Puerto de Valencia’ en las plataformas digitales del Puerto de Bilbao ([www.bilbaoport.es](http://www.bilbaoport.es)), del Puerto de Barcelona ([www.portdebarcelona.cat/es](http://www.portdebarcelona.cat/es)) y del Puerto de Valencia ([www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)), información recogida el 27-12-14. R GODINO, *Breve Historia del Puerto de Algeciras (I)*, en la plataforma digital Algeciras, sus gentes, sus habitantes ([www.gentedealgeciras.com](http://www.gentedealgeciras.com)), recogido el 30-12-14.

<sup>31</sup> La Ley General de Carreteras y la Ley General de Ferrocarriles aprobadas, respectivamente, el 4 de mayo y el 23 de noviembre de 1.877. Completadas, a su vez, ese mismo año mediante la Ley General de Obras Públicas y su Reglamento de aplicación de 13 de abril y 6 de julio.

<sup>32</sup> Mediante Real Decreto de 11 de julio de 1.912 fue aprobado el Reglamento de ejecución de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1.880.

los conceptos ya empleados en el artículo 4 del Reglamento de 30 de enero de 1.852, pues serían tales aquéllos cuyo tráfico <<*pueda interesar a varias provincias y se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España*>>; repitiendo también en la referida categoría los de ‘refugio’ dada la trascendencia que para las condiciones de navegación de la época representaban los enclaves que pudieran dar acogida y abrigo a un importante número de buques en caso de temporal. Pero a su vez los puertos de interés general eran clasificados como “*de primer y segundo orden*” como subcategorías fundadas exclusivamente en la intensidad con la que concurrían los criterios de distinción aludidos<sup>33</sup>. Pues bien, interesa destacar que esta división interior ayudó a que un buen número de puertos considerados con anterioridad como locales tuvieran acceso ahora a su dependencia directa del Ministerio de Obras Públicas. De modo que, de una relación de 7 puertos de interés general, que no fueran de refugio, en 1.852, se pasó a otra de 22 en 1.880, de los cuales 9 eran de segundo orden. La inclusión en la citada clasificación para un determinado puerto, como en la etapa anterior, era crucial pues de su clasificación dentro de uno u otro grupo dependía su sujeción al control financiero del Estado, el modelo de gestión que debían asumir y, sobre todo, si sus obras serían abonadas con cargo a las correspondientes partidas de los Presupuestos Generales del Estado, sin merma de la posibilidad de que se exigieran exacciones específicas para sufragar los trabajos. La importancia de la regulación quedaba confirmada por su carácter legal con lo que, además, se operaba una congelación de rango y se dificultaban ulteriores modificaciones que no estuvieran convenientemente justificadas<sup>34</sup>.

En el plano organizativo, la Ley de 7 de mayo de 1.880 consagró a las Juntas de Obras como las entidades que van a constituir la base del sistema, llamadas asegurar el funcionamiento de los respectivos puertos. Lo hace, sin embargo, curiosamente de ‘manera casual’ al hilo de la reglamentación de las obras públicas. Aunque, claro está, si se analiza el abanico de competencias que asumía el Estado en aquel tiempo, la realización de los trabajos portuarios constituía el grueso de las principales, siendo escasos los servicios asumidos como se comenta más abajo. Razón por la cual, se denominan en esta época Juntas “*de Obras*” y no como en la etapa franquista en la que ya tendrían la denominación de Juntas “*de Obras y Servicios*”. Además ha de tenerse en cuenta que tales Juntas venían funcionando ya con anterioridad, en aplicación del Decreto estableciendo las Bases para la nueva Legislación de las Obras Públicas de 14 de noviembre de 1.868, firmado por el Ministro D. Manuel Ruiz de Zorrilla, como un instrumento para garantizar la participación de los inversores y del conjunto de las autoridades competentes, en la tramitación y ejecución de los proyectos de obra<sup>35</sup>. En concreto, la Ley de Puertos establece la posibilidad –generalizada en la práctica– de que el Estado organizara Juntas de Obras en los puertos <<encargadas de la administración e inversión de los fondos y de la ejecución de los

---

<sup>33</sup> Siendo, en todo caso, clasificados como ‘*puertos de interés general de primer orden*’ los de Alicante, Barcelona, Bilbao, Cádiz, Cartagena, Ferrol, Málaga, Palma, Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia y Vigo.

<sup>34</sup> Vid. los artículos 15 a 17 y 27 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1.880.

<sup>35</sup> Vid. E. FRAX ROSALES, *Las Leyes de Bases de Obras Públicas en el siglo XIX*, Revista de Estudios Políticos, número 93, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, julio-septiembre de 1.993, pp. 515 y 516. Y también P. ACERO IGLESIAS, *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*, Aranzadi, 2.002, Cizur Menor (Navarra), 2.002, pp. 57 y 58, destacando que fue la Junta de Obras del Puerto de Barcelona la primera que se constituyó, en virtud de Decreto de 11 de diciembre de 1.868, sirviendo de modelo rápidamente a otras ciudades y puertos.

trabajos bajo la inspección y vigilancia del Ministerio de Fomento>>. Para a continuación, establecer que el nombramiento y separación del Ingeniero Director de las obras sería de libre designación del Gobierno, pudiendo también <<nombrar delegados especiales cerca de las mismas Juntas cuando lo considere conveniente>>. Una figura, la de los delegados especiales, que constituiría el antecedente de los Comisarios previstos en la normativa de la II República a los que aludo más adelante. De manera que tales Entes quedaban estrictamente controlados por el Ministerio de Obras públicas y sujetos al mismo en cuanto a sus órganos directivos<sup>36</sup>. Es más, se preveía la elaboración de un Reglamento general de Juntas que no vería la luz hasta el 17 de julio de 1.903<sup>37</sup>; al que seguiría la aprobación de la Ley de Juntas de Obras el 7 de julio de 1.911. Norma ésta última que adoptó un enfoque principalmente económico, debido a las dificultades financieras detectadas, facilitando un mayor control del Ministerio en este aspecto. Pretendía, en concreto, asegurar la subsistencia de las Juntas al establecer un límite mínimo de 100.000 pesetas de ingresos por arbitrios que debían obtener. Previendo asimismo que el Gobierno procediera a suprimir las que no alcanzaran dicho límite si el coste de su funcionamiento se juzgaba excesivo. A lo que ha de añadirse que se contemplaba igualmente la posibilidad de refundir los empréstitos contraídos por aquéllas con la idea de negociar una rebaja en el tipo de interés fijado<sup>38</sup>.

Interesa destacar igualmente como la primera Ley de Puertos aprobada a finales del XIX, confirmando el criterio ya adoptado por el Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851 y las normas subsiguientes<sup>39</sup>, siguió un criterio general de distinción de competencias en relación con los servicios portuarios, según el cual, correspondía al **Ministerio de Marina** el <<movimiento general de embarcaciones, entradas, salidas, fondeo, amarraje, atraque y desatraque en los muelles, remolque y auxilio marítimos>>. Mientras que se atribuía al **Ministerio de Fomento** <<la ejecución y conservación de las obras y edificios, las operaciones de carga y descarga en los muelles, la circulación sobre los mismos y en su zona de servicio, y todo lo que se refiere al uso de las diversas obras destinadas a *las operaciones comerciales del puerto*>><sup>40</sup>. Con lo que se definía pues, con claridad, la naturaleza de las funciones atribuidas a cada uno de los Ministerios, de manera que todas las operaciones relacionadas con la navegación se asignaban a la Marina mientras que todas las actividades a realizar en los muelles y zonas terrestres de servicio de los puertos quedaban de la competencia del Ministerio de Fomento. De modo que, a partir de la aprobación de la Ley, quedó consagrada a nivel legal la anterior distinción que fijaba una competencia general de la autoridad militar sobre todas las operaciones que se desarrollaran en la dársena de agua; debiendo concentrar su atención las autoridades dependientes del Ministerio de Fomento sobre la actividad terrestre. El referido principio general venía, por lo demás, completado por una relación de competencias generales propias del Ministerio civil a las que se unían las relativas a los servicios anejos de alumbrado marítimo y de balizamiento. A la Marina, por su parte, se le otorgaba, en consonancia con el principio

<sup>36</sup> Vid. los artículos 26 y 27 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1.880.

<sup>37</sup> El apartado relativo a las Juntas de Obras fue no obstante regulado con rango menor mediante una serie de Reales Órdenes ministeriales de 18 de marzo de 1.881, 23 de marzo de 1.888, 24 de julio de 1.893; 7 de agosto de 1.898; y 11 de enero de 1.901.

<sup>38</sup> Vid. los artículos 1 a 11 de la Ley de Juntas de Obras de 7 de julio de 1.911.

<sup>39</sup> Vid. la Real Orden de 15 de octubre de 1.852 y el Real Decreto de 3 de febrero de 1.853.

<sup>40</sup> Vid. el artículo 22 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1.880.

enunciado, el servicio de practicaje, los vigías y semáforos marítimos y los botes salvavidas; junto con la dirección de las operaciones de limpieza necesarias en el puerto con motivo de un naufragio; así como la imposición de multas a los buques que por descuido causaren desperfectos o ensuciaren el puerto<sup>41</sup>. Por último, no cabe olvidar que al Gobernador Civil de la Provincia, como Jefe superior de todos los ramos de la Administración civil y Delegado en la Provincia del Ministerio de Fomento, se le encomendaba <<la distribución y designación de las diversas zonas del puerto para los diferentes servicios sobre los muelles, así como la facultad de resolver los incidentes que se promovieran acerca de su uso y policía>><sup>42</sup>.

Por ultimo, en lo que se refiere al ejercicio por otras Administraciones públicas -particularmente por los Ayuntamientos- de sus competencias en el área portuaria, cabe afirmar que es durante los primeros años del siglo XX cuando se aprecia el mantenimiento con el máximo rigor por la Administración estatal de una concepción que excluye cualquier injerencia en la gestión portuaria, en paralelo al ya comentado período de realización de importantes obras en los puertos; configurándose los mismos como un elemento clave para el transporte y el comercio exterior. De manera que tanto los órganos centrales como la estructura periférica del Ministerio de Fomento calificaron -de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina entonces vigente- a la zona de servicio de los puertos de titularidad estatal, junto con otros bienes del dominio público litoral, como ámbitos reservados de competencia estatal. Postura que se apoyó directamente en la consideración de que el Estado ostentaba “prerrogativas exclusivas” como consecuencia de la titularidad que poseía sobre los bienes del dominio público litoral<sup>43</sup>.

## **B.- Examen de las características más señaladas del sector portuario durante la Dictadura del General Primo de Rivera.**

Entre 1.923 y 1.931, transcurren los años de la Dictadura del General Primo de Rivera y la “dictablanda” del General Dámaso Berenguer, constituyendo un régimen caracterizado por la ausencia de libertades políticas y la presencia de un elevado intervencionismo estatal que pretendía reorientar la economía nacional hacia un crecimiento continuo. El Estado debía ayudar a la recuperación de la economía y reorientarla tratando de superar el atraso heredado respecto de los países más desarrollados que la empresa privada no había sido capaz de superar, facilitando la existencia de una industria en condiciones de monopolio -débil para algunos- e invirtiendo fuertemente en obras públicas. Viéndose los tecnócratas del régimen inermes ante ciertas consecuencias no deseadas de su propio “plan decenal para la regeneración económica” tales como que la creación de ciertos monopolios, como CAMPSA, que habían procedido a la confiscación

---

<sup>41</sup> Vid. los artículos 33 a 37 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1.880. Como competencias generales, se le atribuía al Ministerio de Fomento, en los artículos 18 y 21, la realización de las obras públicas portuarias; la elaboración de las disposiciones generales necesarias; la dirección del personal funcionario y, finalmente, la dirección del régimen de conservación y mantenimiento general de los puertos

<sup>42</sup> Vid. el artículo 32 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1.880.

<sup>43</sup> Vid. I. GONZALO RODRÍGUEZ, <<La licencia municipal de construcción en las zonas marítimo terrestre y portuarias>>, *Revista de Administración Pública*, número 51, septiembre-diciembre, 1.966, p. 199 y ss.

del activo en manos de las antiguas compañías privadas, habían debilitado fuertemente la inversión extranjera en los sectores intervenidos. Pero, en cualquier caso, las obras públicas de la época, sus carreteras y embalses no dejan indiferentes a los estudiosos pues se consideran bien como un caso de ‘*keynesianismo prematuro*’ o bien son criticadas como un ejemplo de ‘*exhibicionismo económico*’ propio de regímenes advenedizos e inseguros<sup>44</sup>.

Sin embargo, sus efectos favorables no deben ser juzgados sólo por razón del peculiar modelo económico implantado sino también en relación con el auge financiero y de intercambios propio de la economía mundial de los años veinte y su colapso final a partir del hundimiento de la Bolsa de Nueva York en 1.929. Entre sus avances, se cuentan la consecución de un nuevo impulso en la construcción de la red ferroviaria y de carreteras junto con la realización de un completo programa de obras públicas diversas y de electrificación. Contabilizándose en su haber también importantes logros en la revisión de los índices macroeconómicos como el crecimiento exponencial de las importaciones y las exportaciones que prácticamente se triplicaron, con su consiguiente repercusión favorable en la actividad portuaria. De modo que compañías navieras como Transatlántica, la Transmediterránea de Barcelona, Soto y Aznar, Naviera Vascongada o la Ybarra sevillana protagonizaron en la época entre la Dictadura y la Guerra Civil un momento que no volvería a repetirse<sup>45</sup>. En materia portuaria, cabe destacar la realización de importantes obras como las de los diques exteriores y las del Muelle de Levante del Puerto de Valencia acometidos en su mayor parte durante este período; o el inicio de la construcción del Muelle de la Coppa en 1.927, que se prolongaría hasta 1.935, en el Puerto de La Luz de la Isla de Gran Canaria; o la construcción de la mayor parte del rompeolas de Isla Verde en el Puerto de Algeciras, iniciado en 1.921 y que se prolongaría hasta 1.932<sup>46</sup>.

La importancia otorgada por el nuevo régimen a las obras públicas (especialmente en materia de carreteras, ferrocarriles y embalses) durante la etapa reseñada se hizo notar también inevitablemente en los puertos. Un sector clave para nuestra economía pues, no en vano, por entonces pasaban por los mismos algo más del 95 por ciento del comercio exterior español. Razón por la cual, de manera similar a como sucedió en relación con los transportes terrestres, se instrumentó una cierta política portuaria mediante la creación en 1.926 de la denominada **Junta Central de Puertos** como órgano superior de información, asesoramiento y control, adscrito al Ministerio de Fomento, encargado estudiar y proponer las reformas necesarias en relación con el sector portuario, así como de ejercer una intervención fiscalizadora en relación con las necesidades y servicios de los puertos. Una organización, claro está, de carácter corporativo que respondía a la idea de creación de órganos administrativos que incluyeran la representación de los diversos sectores afectados

---

<sup>44</sup> R. CARR, *España 1.808-1.975*, 10<sup>a</sup> edición, Ariel Historia, 2.000, p. 556 y ss. Se trata del Capítulo XIV relativo a <<La Dictadura de Primo de Rivera y la caída de la Monarquía 1.923-1.931>>.

<sup>45</sup> M.J. CAVA MESA, <<La economía en España, 1.800-1.936>>, Capítulo 17, en la obra colectiva (F. J. PAREDES ALONSO, Director), *Historia de España Contemporánea*, 1<sup>a</sup> edición, Sello Editorial, 2.009, pp. 527 y 539.

<sup>46</sup> Vid. AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, *Notas Históricas sobre el Puerto de Valencia*, p. 12, plataforma digital del puerto de Valencia ([www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)), información recogida el 27-12-14. F. QUINTANA NAVARRO, *El Puerto de La Luz 1883-1983, un prototipo de puerto de escala internacional*, Boletín Millares Carlo, número 15, centro asociado a la UNED, Las Palmas de Gran Canaria, 1.996, p. 188.

por las competencias de las que fueran titulares<sup>47</sup>. Y es que el corporativismo administrativo, junto con el impulso renovador de la economía, constituían los dos grandes vectores del sistema que afectaban a la política portuaria. Así el esquema general organizativo se completaba en la cúspide a través de la constitución del llamado Consejo de Economía Nacional para que, en labor permanente, afluyeran a él <<*todos los informes, intereses y anhelos de la producción y del comercio, dando a unos y a otros ocasión fácil y propicia de hacer oír sus aspiraciones*>><sup>48</sup>.

Pues bien, el resultado más destacado del referido Órgano lo constituyó precisamente la elaboración de un Dictamen sobre la revisión de la legislación portuaria. Un texto que sirvió de base para que el Ministerio de Fomento, a su vez, formulara el proyecto de la que sería la nueva disposición rectora en materia de Puertos. Me estoy refiriendo al **Decreto-ley de 19 de enero de 1.928** que aprobaba “*la Ley de Puertos*”. Un texto que, en realidad, constituyó una mera actualización de la anterior Ley de 7 de mayo de 1.880, con reiteración de la mayoría de los preceptos, según confesaban sus propias líneas introductorias. Haciendo hincapié en que <<*requerían especialmente detenido estudio y reforma los preceptos relativos a las concesiones a particulares para ejecutar y explotar obras y servicios en los puertos y, en general en la zona marítimo-terrestre, con objeto de facilitar y abreviar las largas tramitaciones*>> de los expedientes que la normativa anterior ocasionaba. Máxime teniendo en cuenta que los asuntos de esta índole eran cada vez más complejos. En este ámbito, la solución que se adoptó fue la de establecer una clara división competencial, en el sentido de atribuir a los Gobernadores Civiles la competencia para otorgar toda clase de autorizaciones temporales en capitales marítimas – en los pueblos correspondía a los Alcaldes- para levantar barracas o construcciones temporales con destino a los baños, de acuerdo con la Autoridad de Marina; así como toda clase de servicios y aprovechamientos permanentes, de conformidad con el Ingeniero Jefe de Obras Públicas y del Comandante de Marina; y para desecar marismas de propiedad privada, oyendo al Ingeniero Director si el puerto resultare afectado<sup>49</sup>. Correspondiendo, por el contrario, al Ministerio de Fomento el otorgamiento de las autorizaciones sobre la zona marítimo-terrestre en supuestos especiales tales como la realización de obras de defensa que tuvieran por objeto la protección de poblaciones o de partes importantes del litoral; la instalación de salinas, factorías y otros establecimientos con carácter estable o cuando requirieran la realización de obras de fábrica; o la desecación de marismas pertenecientes al Estado o de dominio público<sup>50</sup>. Pero, en cualquier caso, interesa destacar la longevidad del Real Decreto-ley de 19 de enero de 1.928 que constituyó, en la práctica, la norma de referencia para el desenvolvimiento del régimen portuario durante los

<sup>47</sup> Vid. el Real Decreto-ley de 30 de abril de 1.926. R GODINO, *Breve Historia del Puerto de Algeciras (I)*, en la plataforma digital Algeciras, sus gentes, sus habitantes (www.gentedealgeciras.com), recogido el 30-12-14.

<sup>48</sup> R. TAMAMES, *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Editorial Planeta, Barcelona, 2.008 pp. 283 a 287 y 321. El Consejo de Economía Nacional se convirtió en el instrumento más importante de la política económica durante este etapa, sobre todo en la vertiente social de los ‘*comités paritarios*’, como órganos arbitrales para entender los conflictos entre capital y trabajo, que se crearon por el Real Decreto-ley de 26 de noviembre de 1.926 dentro de la ‘*organización corporativa nacional*’. Dicha organización abarcaba 27 sectores; uno de los cuales era el de <<servicio, comercio y otros>> que incluía los transportes marítimos, fluviales y aéreos.

<sup>49</sup> Vid. los artículos 35 a 38 y 48 del Real Decreto-ley de 19 de enero de 1.928.

<sup>50</sup> Vid. los artículos 39 a 43 y 48 del Real Decreto-ley de 19 de enero de 1.928.

siguientes 70 años así como en aspectos puntuales en materia de costas. Pues continuaría aplicándose sin interrupción hasta la aprobación de las nuevas leyes que vendrían a darle continuidad, ya en la nueva etapa de la Constitución de 6 de diciembre de 1.978. Debiendo destacar en este punto que la Ley de Costas 22/1.998, de 28 de julio, procedió a derogar una amplia relación de artículos del Decreto-ley de 1.928 y los equivalentes de la Ley de 7 de marzo de 1.880 hasta que, finalmente, la Ley de Puertos 27/1.992, de 24 de noviembre, derogó en su integridad ambas normas<sup>51</sup>.

Simultáneamente con la aprobación del texto legal, en la misma fecha de 19 de enero de 1.928, se aprobó un **Reglamento de ejecución del Decreto-ley**, especialmente profuso en materias como la ejecución y conservación de obras en los puertos; o la tramitación de las obras construidas por los particulares en la zona marítimo-terrestre. Así como un **Reglamento General de Organización y Régimen de las Juntas de Obras y Comisiones Administrativas de Puertos** que contenía una regulación detallada sobre la organización portuaria. Procediendo a la determinación de la composición, la responsabilidad y las funciones de los Organismos portuarios distinguiéndolos en función de cuál fuera el volumen de los ingresos obtenidos por arbitrios. Los objetivos de ésta última disposición eran los de lograr la necesaria unidad de acción de las entidades de esta clase y que el servicio que desempeñaban se prestara en condiciones de eficacia y economía. El esquema general organizativo sin embargo se mantuvo inalterado; como es lógico, en consonancia con el carácter meramente renovador del Decreto-ley de 1.928, previéndose al igual que en la normativa precedente, la existencia del Presidente, el Director, un Pleno y una Comisión Permanente<sup>52</sup>. Cabe resaltar no obstante, que las figuras clave del organigrama eran el Gobernador Civil de la Provincia que convocaba y presidía el Pleno; la Comisión Permanente, tanto en sesión ordinaria como extraordinaria; y el Director del Puerto por la amplitud de poderes que se le atribuían. Así como el hecho de que la composición de la Junta creció de modo relevante en cuanto al número de sus Vocales natos y electivos para dar entrada a los representantes de la Administración local, las Instituciones y los operadores con un interés directo en el funcionamiento del puerto.

---

<sup>51</sup> Vid la Disposición Derogatoria 1ª.1 de la Ley de Costas 22/1.928, de 19 de enero, y la Disposición Derogatoria 2ª de la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre, que procedía a su derogación íntegra.

<sup>52</sup> Vid. los artículos 1 a 8 del Reglamento de 19 de enero de 1.928 que venían a derogar al antiguo Reglamento General de Juntas de Obras de Puertos de 17 de julio de 1.903.



### **C.- La creación de las primeras asociaciones de atención social respecto de la prestación de los servicios portuarios desde finales del siglo XIX.**

Como ya he comentado anteriormente, a finales del siglo XIX y principios del XX, comenzaron a crearse las primeras organizaciones de garantía y asistencia recíproca para quienes se dedicaban regularmente al trabajo portuario. Tratándose en la mayoría de los casos de organizaciones de carácter corporativo que agrupaban a todos los miembros del sector. En concreto, no fue hasta el 4 de agosto de 1.890 cuando se creó en el Puerto de Barcelona el '*Real Montepío de San Pedro Pescador*' como mutua de accidentes de trabajo en la que participaban tanto los empresarios como los obreros, y cuya actividad se prolongará hasta los años treinta. Mientras que, por su parte, en el Grao de Valencia se creó el 17 de mayo de 1.902 la '*Asociación Naviera Valenciana*', agrupando a 31 empresas navieras y consignatarias que integraban igualmente a los trabajadores ligados a sus actividades. Así, su primer gran logro lo constituyó la suscripción de un '*Contrato Colectivo de trabajo*' para hacer frente al clima de inestabilidad social que atravesaba el puerto. Incluyéndose, como anexo a dicho Contrato Colectivo, la constitución de un '*Jurado Mixto*' con representación patronal y de los trabajadores. Otras asociaciones de carácter más especializado fueron las llamadas '*Sociedades de oficios*' que agrupaban a los obreros en función de la mercancía que manipulaban (del carbón vegetal, del algodón, del trigo, etc.).

La organización del trabajo portuario durante toda la época de la Restauración monárquica, en cualquier caso, mantuvo las mismas características de libertad de contratación y de precariedad en las condiciones laborales que había caracterizado el arranque del sistema contemporáneo de puertos a mediados del siglo XIX. De modo que resulta lógico deducir que, como reacción a la práctica instituida de la 'contratación diaria' de los trabajadores que hacían "*el corro*", en función de si había o no que descargar algún barco, el conjunto de los obreros de los muelles reclamara durante toda esta etapa la "*regularización del empleo*"; que consistiría en el establecimiento del llamado "*turno único*" mediante la rotación obligatoria de todos los que habitualmente se dedicaban a la manipulación de las mercancías. Repartiéndose la carga de trabajo de manera lo más equitativa posible. Un objetivo al que poco a poco se fue tendiendo gracias a las reivindicaciones de los mencionados montepíos y las sociedades de oficios.

En cuanto al modo de realización efectiva de las tareas de manipulación de las mercancías, cabe destacar que, aunque desde mediados del siglo XIX se habían desarrollado en los principales puertos del mundo los sistemas de atención a los buques mediante grúas instaladas en los muelles y el establecimiento de almacenes y tinglados destinados al almacenamiento de los distintos productos, en España, el trabajo de carga y descarga continuaba realizándose en los últimos años del siglo XIX en buena medida manualmente, no estando tampoco generalizado el almacenamiento en naves. Con lo que el trasvase de la mercancía se realizaba ayudándose los operarios de diversos aparejos del barco (tales como cabos o vergas); pero también de tecles o cabrias instaladas en el muelle o en las barcasas –como medio flotante intermedio– que debía facilitar el traslado de las

mercancías desde o hacia el barco. Las grúas manuales fueron proliferando durante estos años cada vez más en los puertos españoles, como el de Barcelona<sup>53</sup>.

Durante el primer tercio del siglo XX, la situación no cambió tampoco radicalmente. Así, en referencia a los años veinte, la información manejada alude a ‘*muelles polifuncionales*’ de longitud reducida, que no superaban los 8 metros de calado, en los que, a la vez que se manipulaba la mercancía, se desembarcaba la pesca y se subía el equipaje de los pasajeros. En el muelle, todo era sencillo y simplista, las mercancías y equipajes se manipulaban bulto a bulto, en sacos, toneles o pipas, o en cestos, dependiendo del tipo de carga. Las grúas eran pocas y de escasa potencia. Un complejo pues en dónde, de forma indiscriminada, se realizaban a la vez todo tipo de operaciones para transferir los productos transportados por los barcos a tierra y viceversa. Una situación que venía dado por el hecho de que la mayoría de las embarcaciones de la época eran de dimensiones reducidas y cabían varias dentro del mismo sector. De modo que los vapores o ‘*steamers*’ raramente superaban las 10.000 toneladas de registro bruto, siendo muy frecuente que estuvieran entre 3 y 5.000 toneladas. Y sólo los grandes trasatlánticos que eran atendidos por los puertos más importantes de la época, con calados de 40 pies, superaban las 20.000 toneladas, llegando en algunos casos a las 55.000. Existiendo en los puertos de cabecera de las principales líneas trasatlánticas estaciones marítimas para atenderlos<sup>54</sup>.

### **3.- EL CAMBIO HACIA UN SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PUERTOS DURANTE LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA Y EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO.**

#### **A.- Algunos cambios estructurales durante la II República española.**

La II República se caracterizó por su propósito de promover un cambio radical respecto de la Dictadura del General Primo de Rivera. Por consiguiente, en materia económica, los primeros Gobiernos propugnaban una apertura de la economía hacia el exterior que se vería imposibilitada por el freno al comercio mundial que supuso la crisis de 1.929 a 1.932 (iniciada por el ‘*crack*’ bolsístico de Nueva York y que afectó a toda Europa) que había propiciado la adopción de una política fuertemente proteccionista de las principales potencias mundiales (Estados Unidos de América, Reino Unido y Francia), acompañada del ‘*retorno de capitales*’. De modo que finalmente tuvo que optarse por una política de elevación de los aranceles exteriores y de control de cambios (el ‘*Plan Carabias*’) para frenar la fuga de capitales, adscribiéndose la peseta ‘*inoficialmente*’ al patrón oro. Lo que perjudicó las posibilidades de reactivación económica. Con lo que, en

---

<sup>53</sup> P. RIBERA (Director Editorial) y C. CUESTA (Coordinadora), *1.902-2.002: Cien años de actividad portuaria. El Puerto de Valencia en el siglo XX, Paisaje portuario e historia económica*, Asociación Naviera Valenciana, 2.003, pp. 125 y 126, 151 y 152. J. ALEMANY I LLOVERA, *El Puerto de Barcelona, un pasado y un futuro*, 2ª edición actualizada, Port de Barcelona, Barcelona, 2.002, pp. 158, 205 a 209.

<sup>54</sup> M. MARTÍNEZ CATENA Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Director General de Puertos y Señales Marítimas, *1.923-1.973, Cincuenta Años de Vida Portuaria*, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría General Técnica, Servicio de publicaciones, pp. 4 y 5.

definitiva, el comercio exterior español se vio sensiblemente mermado, incrementándose el déficit de la Balanza comercial el 23,8% en el período 1.931-1.935. Igualmente se propugnaba una ortodoxia presupuestaria, que conllevó una ralentización de la actividad económica, y la adopción de reformas en el ámbito laboral y agrario. Dicho panorama abocó a un descenso en los ingresos por fletes así como de la inversión agregada pero no de la inversión estatal en obra pública. Así, durante la etapa de la II República, se realizaron algunas obras de relevancia como las de pavimentación y urbanización del Muelle de Levante y mejoras de diversos edificios en el Puerto de Valencia; o también la prolongación de lo que luego sería el Muelle Pesquero, de un embarcadero y del Dique Norte del Puerto de Algeciras<sup>55</sup>.

Desde el punto de vista organizativo, el régimen republicano revelaba su firme propósito de proceder al desmantelamiento de la organización corporativa propia de la etapa anterior, así de los 45 organismos corporativos creados entre 1.926 y 1.930, 29 fueron disueltos entre 1.931 y 1.933. Entre ellos, como cabía esperar, la Junta Central de Puertos como órgano rector del sistema portuario español. Quedando a partir de 1.932 las Juntas de Obras y Servicios directamente dependientes del Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección General de Puertos. Con lo que, de este modo, la organización corporativa era sustituida, al menos en la cúspide, por una estructura de tipo funcionarial completada con la implantación de un sistema directo de inspección y control<sup>56</sup>. Asimismo pretendió mediante el Decreto de 15 de abril de 1.931 –el día siguiente a la proclamación del nuevo régimen– dejar sin efecto los numerosos Decretos-leyes aprobados por la Dictadura, salvo las excepciones que se clasificaran como tales antes del 1 de junio. Con la consiguiente pérdida de eficacia legal del Real Decreto-ley de 19 de enero de 1.928 durante estos años, al no ser exceptuado de la anunciada pérdida de eficacia, y la vuelta a la Ley de 7 de mayo de 1.880 de la que aquél constituía una mera ampliación en aspectos puntuales<sup>57</sup>. Debiendo

---

<sup>55</sup> A. VIÑAS, J. VIÑUELA y OTROS, *Política Comercial Exterior de España (1931-1975)*, Volumen I, Banco Exterior de España, Madrid, 1.979, página 50 y ss. F. COMÍN COMÍN, Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares, *La Gran Depresión y la II República*, 29-1-12, El País, edición digital ([www.elpais.com](http://www.elpais.com)). M.J. CAVA MESA, <<La economía en España, 1.800-1.936>>, en la obra colectiva ( F. J. PAREDES ALONSO, Director), *Historia de España Contemporánea*, 1ª edición, Sello Editorial, 2.009, p. 527.

AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, *Notas Históricas sobre el Puerto de Valencia*, p. 13, plataforma digital del puerto de Valencia ([www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)), información recogida el 27-12-14. R. GODINO, *Historia del Puerto de Algeciras II*, en la plataforma digital ([www.juntadeandalucia.es/averroes](http://www.juntadeandalucia.es/averroes)).

<sup>56</sup> Vid. R. PERPIÑÁ GRAU, *De Economía Hispana, Infraestructura, Historia*, Editorial Ariel, Barcelona, 1.972, p. 65 y ss. Mediante el Decreto de 27 de octubre de 1.932, artículos 1 y 2, se crea la Dirección General de Puertos en el Ministerio de Obras Públicas cuyo personal ejercería funciones de inspección técnica y administrativa, pudiendo asimismo el Ministro nombrar Comisarios como Delegados del Gobierno en las Juntas con funciones de presidentes y capacidad de veto suspensivo (una facultad que años más tarde se atribuiría también a los Delegados del Gobierno en los Puertos Autónomos). Tales figuras venían justificadas al considerarse en su preámbulo que: <<la dirección administrativa y comercial de los puertos debe vincularse en personas competentes que, mediante retribuciones decorosas, la puedan ejercer con asiduidad constante, a fin de asumir con una plenitud efectiva la jefatura de los servicios del puerto y servir de enlace entre ellos y el Ministerio>>.

<sup>57</sup> La Administración pública y los Tribunales de Justicia (vid., por ejemplo, las Sentencias de la Sección 5ª de Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2.006; Ar. 10.065; y de 23 de febrero de 2.012, Ar. 5.355) han continuado otorgándole rango de ley, y como tal fue derogado por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

significarse, por otra parte, que el artículo 15.6 de la Constitución de 9 de diciembre de 1.931 atribuía al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación de puertos de interés general, pudiendo corresponder a las Regiones autónomas su ejecución “*en la medida de su capacidad política, a juicio de Las Cortes*”. Pero quedando a salvo la posible reserva por el Estado de su ejecución directa. En la práctica, dicho planteamiento determinó que no hubiera transferencia alguna de la ejecución de los puertos de interés general a las Regiones autónomas; aunque los Estatutos Catalán y Vasco lo contemplaban<sup>58</sup>. Así, respecto de Cataluña, el Estado hizo uso de la posibilidad de reserva a su favor de los puertos de Barcelona y Tarragona dadas “*las especialísimas circunstancias que concurren en los dos grandes puertos de referencia que les imprimen un acentuado carácter de puertos nacionales, sobrepasando los intereses específicos de la Región Autónoma en que están enclavados*”. Mientras que, en el caso del País Vasco, ha de tenerse presente el carácter tardío de la aprobación de su Estatuto, ya iniciada la Guerra Civil, el 4 de octubre de 1.936.

Con el advenimiento de la II República, continuaron claro está con más fuerza las reivindicaciones obreras para conseguir el pleno establecimiento del “*turno único*”, con un estricto reparto de las tareas entre el colectivo de los trabajadores encargados del transporte de la mercancía al buque y de su descarga, consiguiéndose avances significativos a partir de 1.933. Ahora el instrumento de reivindicación por excelencia serán los sindicatos que ejercen presión mediante la negociación, la propaganda obrera y la huelga. Una regularización plena del trabajo en los puertos que continuaría tras la Guerra Civil –en la etapa siguiente– merced a la creación en 1.944 de la ‘*Organización de Trabajos Portuarios*’, como Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que encuadraba de modo permanente a todo el colectivo de los trabajadores del puerto; con funciones múltiples tales como la regulación de las relaciones de trabajo y la asistencia social. Siendo igualmente relevante el hecho de que, en el año 1.931, se establecieron por ley unas cajas autónomas para el caso de jubilación, paro forzoso y accidente de trabajo que dieron lugar a la creación de diferentes ‘*Mutuas de Accidentes de Trabajo*’ en el ámbito portuario como la del puerto de Valencia. Mutuas que desarrollaban también una labor de asistencia social dirigida hacia los familiares de los trabajadores del puerto<sup>59</sup>.

## **B.- La gestión portuaria durante el período de la autarquía económica, 1.939-1.975.**

Durante la primera etapa del régimen del General Franco no se producen transformaciones radicales en la administración portuaria que, básicamente, continúa siendo la de la etapa precedente. Las primeras medidas adoptadas, en virtud de sendos **Decretos de 26 de abril y 9 de junio de 1.939, tienen un carácter simplificador y de**

---

<sup>58</sup> Vid. el artículo 5.4ª del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 15 de septiembre de 1.932 y el artículo 2.f) del Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado el 4 de octubre de 1.936.

<sup>59</sup> Vid. J. ALEMANY I LLOVERA, *El Puerto de Barcelona, un pasado y un futuro*, 2ª edición actualizada, Port de Barcelona, Barcelona, 2.002, p. 209. P. RIBERA (Director Editorial) y C. CUESTA (Coordinadora), *1.902-2.002: Cien años de actividad portuaria. El Puerto de Valencia en el siglo XX, Paisaje portuario e historia económica*, Asociación Naviera Valenciana, 2.003, p. 125.

**aclaración de la normativa vigente.** Así, en primer lugar, con el propósito de conseguir una administración más ágil y económica, se constituyó una ‘Comisión Administrativa de Puertos a cargo directo del Estado para su administración’, como precedente inmediato de la Comisión Administrativa del Grupo de Puertos, para todas aquellas instalaciones portuarias que no se rigieran por su respectiva Junta de Obras y Servicios. De composición más reducida y menos gravosa que aquéllas. Y además, en segundo término, se modificó el artículo 71 del Reglamento de 19 de enero de 1.928 –cuya subsistencia por lo tanto se aclara- de la Ley de Juntas de Puertos de 7 de julio de 1.911 en el sentido de que las “Comisiones Administrativas de Puertos del Capítulo XII del reglamento no eran sino una modalidad de las Juntas de Obras”, y que debían regirse para su creación y permanencia por los artículos primero y tercero de la ley. De modo que había dos modalidades de Juntas, las Juntas propiamente dichas y las Comisiones Administrativas que eran Juntas más reducidas en su composición y gasto. Estableciéndose en 5.000 y 100.000 pesetas, respectivamente, los límites mínimos de ingresos por arbitrios para la constitución de unas y de otras. Y dándose un plazo de tres meses para la transformación de las Juntas en Comisiones y para la supresión de las Comisiones que procedieran.

La organización de esta primera etapa se completaba con dos Decretos del Ministerio de Obras Públicas de 5 de julio de 1.946 y la Ley de 22 de diciembre de 1.949 que venían a clasificar los puertos del litoral español en puertos de interés general y de refugio, respecto de los que, como es tradicional, la competencia sería del Estado. Una Comisión mixta de los Ministerios de Obras Públicas, Marina y Comercio, sin embargo, procedió años mas tarde a elaborar una clasificación más compleja ya que distinguía entre puertos de interés general y de refugio o de una sola de éstas clases, recogiendo en el Decreto de 6 de septiembre de 1.961. El criterio que guió la elaboración del referido listado era el de fijar el número indispensable de puertos de interés general y de refugio, cuyas obras debían de ser costeadas por el Estado; atendiendo a las características del tráfico de cada puerto y al estado que tenían en aquel momento las obras e inversiones realizadas por el Estado en los puertos objeto de estudio. Pero quedando claro que, en cualquier caso, sus obras serían costeadas por el Estado. A diferencia del resto, que tendrían la consideración de interés local, siendo por tanto sus obras atendidas por las Entidades locales, las Asociaciones y los particulares interesados en las mismas. Pudiendo el Estado financiar como máximo la mitad del presupuesto, pero reservando al Ministerio de Obras Públicas la aprobación del proyecto<sup>60</sup>.

Con posterioridad, ya en los años cincuenta, se dictaron una serie de Decretos que vinieron a sentar el régimen del personal de los Organismos portuarios en cuanto ‘oficinas delegadas de la Administración General del Estado’ de acuerdo con la Ley de Juntas de Obras de Puertos de 7 de junio de 1.911, su Reglamento de 19 de enero de 1.928 y las Órdenes Ministeriales de 28 de febrero y 13 de noviembre de 1.947. De manera que, por el Ministerio de Obras Públicas, a propuesta de la Dirección General de Puertos y Señales

---

<sup>60</sup> El listado de los 29 puertos que eran clasificados como de ‘**refugio e interés general**’ por el artículo 1 del Decreto de 6 de septiembre de 1.961 coincide, con algunas leves modificaciones, con el listado de las actuales Autoridades Portuarias (salvo Vinaroz y Torreveja): Pasajes, Bilbao, Santander, Gijón-Musel, Avilés, La Coruña, El Ferrol del Caudillo, Vigo, Huelva, Cádiz, Algeciras, Málaga, Motril, Almería, Cartagena, Torreveja, Alicante, Valencia, Castellón, Vinaroz, Tarragona, Barcelona, Palma de Mallorca, Mahón, Ibiza, La Luz y Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Ceuta y Melilla<sup>60</sup>.

Marítimas, se dictó el *‘Estatuto reglamentario del personal administrativo, técnico-auxiliar, meramente auxiliar y subalterno de las Juntas de Obras, Comisiones Administrativas y demás Servicios de Puertos’* que regulaba todos los aspectos laborales (calificación jurídico-administrativa del personal, plantillas y escalafones, ingreso, nombramiento y tomas de posesión, retribuciones, excedencias, vacaciones y licencias, incompatibilidades y responsabilidades) por el que se había de regir el personal indicado, siendo atendidos sus derechos pasivos por el Montepío de Empleados<sup>61</sup>. Como especialidad, interesa destacar asimismo que en las ciudades de Ceuta y Melilla, dada la centralidad del puerto en relación con las mismas, se procedió a la constitución de unas *‘Juntas Coordinadoras de los Servicios de la Administración’* de cada uno de los territorios en los que participaba un amplio número de representantes de los diferentes ramos de la Administración del Estado (Delegados y Jefes de los distintos Ministerios) pudiendo eventualmente asistir el resto de los Jefes representativos de los distintos servicios. Juntas Coordinadoras que actuarían, bien constituyéndose como Juntas de Obras y Servicios de los Puertos respectivos, bien como órganos consultivos en todos aquellos asuntos que, a juicio del Administrador General, requirieran una coordinación para asegurar “*el desarrollo rápido y seguro de la vida económica en ambos territorios*”<sup>62</sup>.

En lo que se refiere al ejercicio por la Administración del Estado de sus competencias sobre la zona marítimo-terrestre, y particularmente sobre los puertos de interés general, con exclusión de las propias de las Entidades Locales, la postura del Ministerio de Fomento y de sus órganos periféricos se mantuvo inalterada en los años cincuenta del siglo XX defendiendo, como ya hizo a principios de siglo, que el dominio público comportaba la titularidad por el Estado de unas potestades inherentes y exorbitantes que determinaban un régimen propio de administración. Y ello a pesar de que durante estos años se fueron sucediendo pronunciamientos de signo contrario, tales como los Dictámenes del Consejo de Estado números 9.464 y 20.084, de 10 de mayo de 1.952 y de 14 de febrero de 1.957; la Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de junio de 1.952; y las regulaciones contenidas en las nuevas leyes que se aprobaron sobre régimen local y del suelo (el Decreto de 24 de junio de 1.955 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local; y la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1.956), considerando, en última instancia, que las nuevas disposiciones no le eran de aplicación<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Me estoy refiriendo al Decreto de 25 de abril de 1.953 sobre régimen del personal de las Juntas de Obras y Comisiones Administrativas de Puertos; el Decreto de 23 de julio de 1.953 que aprobó el Estatuto Reglamentario del Personal Administrativo, Técnico Auxiliar y Subalterno de las Juntas de Obras, Comisiones Administrativas y demás Servicios de Puertos. Un Estatuto que sería posteriormente modificado por las Órdenes ministeriales de 24 de julio y 23 de noviembre de 1.962.

<sup>62</sup> Vid. los artículos 1 a 4 de la Orden de Presidencia de 13 de marzo de 1.956 que determinó la constitución de las Juntas Coordinadoras de Ceuta y Melilla.

<sup>63</sup> I. GONZALO RODRÍGUEZ, <<La licencia municipal de construcción en las zonas marítimo-terrestres y portuarias>>, *Revista de Administración Pública*, número 51, septiembre-diciembre 1.966, p. 210. En concreto, el Dictamen del Consejo de Estado número 9.464, de 10 de mayo de 1.952 afirmaba que <<...la condición de dominio público de un bien no implica por sí misma ninguna estimación en el orden de Derecho público, esto es, no consagra por su sola significación un determinado estatus jurisdiccional>>.

## **C.- Los primeros signos de autonomía en la gestión portuaria durante la etapa del desarrollo económico español, de 1.964 a 1.975.**

### **a.- El desarrollo español durante los años 60 y su necesaria incidencia en la organización, gestión y financiación de los puertos.**

Durante buena parte de la década de los años cincuenta (1.951-1.957), los Estados Unidos de América, por razones estratégicas derivadas de la guerra fría, dieron un giro radical a sus relaciones con España. Lo que motivó la normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados, el establecimiento de bases militares americanas en nuestro país y la recepción de ayuda financiera que permitirá la adquisición de material físico para la modernización de nuestra economía. Durante los años siguientes, 1.958 y 1.959, España ingresa en las grandes organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Europea de Cooperación Económica (precedente de la OCDE). Sin embargo, todo este proceso de transformación provocaría un elevado nivel de inflación al estar fundado en la pretensión de un desarrollo endógeno con fuerte presencia del Estado así como en un cierto desorden monetario.

La respuesta ante las nuevas circunstancias iba a ser un intento de acercamiento económico a los países más desarrollados aplicando como antídotos el fomento de la libre competencia, el comercio exterior y el equilibrio financiero. Para conseguir tales metas, se elaboró el llamado ‘Plan de estabilización económica’. Como anticipo, el Gobierno español hizo público un ‘Memorandum’ que había sido redactado por el FMI y la OECE, en el que, a grandes rasgos, se exponía el contenido que tendría el Plan al mismo tiempo que se declaraba que *<<había llegado el momento de dar una nueva dirección a la política económica, a fin de alinear la economía española con los países del mundo occidental>>*. En julio de 1.959, se aprobó el llamado Decreto-ley de Ordenación económica que se caracterizaba por establecer la moderación salarial, la reducción del gasto público y del intervencionismo del Estado así como la devaluación de la peseta. Este paquete de medidas se acompañaba de otras dos complementarias, la apertura comercial mediante una normativa que liberalizaba los intercambios; y una modificación de la legislación que facilitaba la inversión extranjera. Las consecuencias fueron la inmediata recuperación de la balanza de pagos; la conversión de España en un país muy atractivo para el turismo; la emigración con la consiguiente recepción de remesas de divisas y el crecimiento de la inversión extranjera. Pues bien, los resultados obtenidos ya en 1.961 confirmaron una rápida recuperación económica que iba a propiciar la compra de tecnología punta con los ingresos de divisas por el turismo y la entrada de capital extranjero que permitiría aumentar la productividad primero de la siderurgia y luego de los bienes de equipo. Las primeras industrias en expansión iban a ser la automovilística y la naval, siendo en la primera fundamental la inversión de marcas internacionales como Renault, Citroën o General Motors; y de las nacionales como SEAT y Barreiros. Mientras que, en cuanto a la segunda, la cartera de pedidos se vería impulsada por la fuerte competitividad española y el auge de nuestras flotas pesquera y mercante, que serán en esta época de las más importantes del

mundo<sup>64</sup>. Tales avances abrieron la puerta a la elaboración y puesta en ejecución de los llamados ‘*Planes de Desarrollo Económico y Social*’ que se orientaron hacia el aumento del Producto Interior Bruto, la mejor distribución de la renta y el logro de la flexibilidad económica mediante un aumento de la inversión, de las exportaciones, la mejora del sistema financiero, de la productividad y la racionalización administrativa; variando la prioridad entre dichos objetivos instrumentales en cada uno de los instrumentos aprobados. Pues bien, de los tres planes de desarrollo desplegados, el Primer Plan (1.964-1.967) tuvo una incidencia decisiva en la conformación del régimen portuario de aquellos años al sentar las bases de su desenvolvimiento posterior. Promoviendo un cambio de organización que permitiera mejorar su funcionalidad; una reforma del sistema tarifario que lo hiciera más operativo y que cubriera la totalidad de sus gastos de explotación, conservación y depreciación; así como, finalmente, la adopción de disposiciones que simplificaran y redujeran los gravámenes y los procedimientos portuarios<sup>65</sup>.

Pero, como paso previo, entre los meses de marzo y junio de 1.961, visitó España una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que, tras recoger una abundante información sobre el terreno, publicó en agosto de 1.962 el informe titulado <<*El Desarrollo Económico de España*>> que contenía importantes recomendaciones en materia de transporte, entre ellos, el portuario. Tales recomendaciones se orientaban hacia una mayor atención a las operaciones portuarias comerciales y económicas –y no de modo prioritario a las técnicas o de ingeniería –; a la creación de un pequeño comité en el interior de la Junta del Puerto que mantuviera un contacto permanente y cercano con el Director; hacia la descentralización de las funciones de administración desde el Ministerio de Obras Públicas, de modo que cada Puerto fuera responsable de sus resultados financieros; de una mejora de la contabilidad que permitiera una evaluación exacta de los resultados de la explotación así como de la política de tarifas. Así, de conformidad con las negociaciones mantenidas y las orientaciones publicadas por el Banco Internacional, la actualidad portuaria del inicio de la década de los sesenta se caracterizó por la adopción inmediata por el Ministerio de Obras Públicas de una serie de disposiciones tendentes a ‘*desconcentrar las competencias*’ atribuidas a los órganos centrales del Ministerio para conseguir una más rápida conclusión tanto de los expedientes administrativos de los diferentes proyectos de obras como de los pagos subsiguientes y, de otra, a ‘*completar la estructura del Departamento*’ con el propósito de servir a las más complejas funciones que estaba llamado a desempeñar. En este sentido, merece la pena destacar, en primer lugar, el Decreto de 28 de diciembre de 1.961 que desconcentraba y transfería a los Inspectores Generales de Demarcación de Puertos y Señales Marítimas, las Comisiones Permanentes, Presidentes y Vicepresidentes de las Juntas y Comisiones Administrativas de Obras y Servicios de Puertos determinadas atribuciones de aprobación técnica, de ejecución y prórroga de proyectos y adquisiciones, de liquidaciones y recepciones provisionales, suscripción de

---

<sup>64</sup> J.L. ORELLA MARTÍNEZ, Profesor de Historia Contemporánea, Universidad San Pablo CEU, Madrid, <<El nuevo Gobierno de 1.962>>, Capítulo 26 de la obra colectiva (F. J. PAREDES ALONSO, Director), *Historia de España Contemporánea*, 1ª edición, Sello Editorial, 2.009, pp. 829 y 830. J. ANTONIO BIESCAS Y M. TUÑÓN DE LARA, *España bajo la Dictadura Franquista (1.939-1975)*, Editorial Labor, 2ª edición, 11ª reimpresión, p. 62. Vid. el Decreto-ley 10/1.959, de 21 de julio, sobre Ordenación económica.

<sup>65</sup> Plan de Desarrollo Económico y Social, años 1.964 a 1.967, aprobado mediante la Ley 164/1.963, de 28 de diciembre.



contratos, aceptación y devolución de fianzas<sup>66</sup>. Mientras que, en segundo lugar, conviene también citar la Orden de 24 de julio de 1.962 que completaba la organización ministerial mediante la creación de una ‘*Subdirección única*’ encargada de auxiliar al Director General de Puertos y Señales Marítimas y de desempeñar las funciones delegadas que se le atribuyeran; como también mediante la creación de los ‘*Gabinetes de Explotación y de Planes y Desarrollo*’ con la idea de atender, respectivamente, a la importancia creciente de los problemas derivados de una adecuada explotación, así como de realizar estudios económico-financieros y planes de ordenación en el marco del ‘*Plan General de Desarrollo*’, para lograr una más adecuada programación de las inversiones<sup>67</sup>. Y finalmente, la Ley 27/1.963, de 2 de marzo, sobre creación y funciones de la ‘*Junta Central de Puertos*’ como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Obras Públicas con funciones de coordinación del ‘*Plan de Desarrollo Económico*’ con los diversos planes de expansión y construcción de los puertos; así como de informar todas las propuestas de tarifas y facilidades que conviniera tener en cuenta. Además, se le atribuían competencias de coordinación y ejecución de dragados, de las obras de señales marítimas y de adquisición del material auxiliar necesario para la carga y descarga del material flotante. El Pleno estaba compuesto por una amplísima representación de los Ministerios y de la Comisaría del Plan de Desarrollo, siendo su Presidente y Vicepresidente, respectivamente, el Director General y el Subdirector de Puertos y Señales Marítimas.

**b.- El diseño a finales de los años 60 de un nuevo sistema de financiación y de organización de los puertos españoles durante la etapa del desarrollo económico. Aparecen los primeros Puertos Autónomos.**

Interesa destacar como, con base en las recomendaciones ya mencionadas de los principales organismos económicos internacionales, se fue elaborando una reforma de la legislación portuaria a más largo plazo. La reforma, en cualquier caso, tenía un carácter obligado en la medida en que constituía una parte relevante del ‘*Convenio suscrito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*’ para obtener un importante empréstito suscrito en el año 1.965<sup>68</sup> -siguiendo el camino abierto por los anteriores para carreteras y ferrocarriles- con la finalidad de atender los gastos de modernización de determinados puertos españoles y especialmente los de Barcelona, Huelva, Pasajes, La Luz y Las Palmas. Pues bien, la primera concreción de la reforma portuaria de aquellos años vino representada por la **Ley 1/1.966, de 28 de enero, sobre Régimen Financiero sobre los Puertos Españoles**, que estuvo precedida por la aprobación del Decreto 4.231/1.964, de 17 de diciembre, para tarifas por Servicios Indirectos, tarifas por Servicios Directos e impuesto especial de carga y descarga. Estableciendo que los recursos de los puertos provendrían del

---

<sup>66</sup> Vid. los artículos 1 a 5 del Decreto de Presidencia núm. 2.725/61, de 29 de diciembre, de Desconcentración y transferencia de funciones. Posteriormente, el Decreto de Presidencia núm. 238/63, de 7 de febrero, también de Desconcentración y transferencia de atribuciones, ampliaría las facultades, desconcentrando “*en todo lo que autorizara la Ley de Entidades Estatales Autónomas y siempre que la resolución de los asuntos de que se tratara no hubiere de ser acordada en Consejo de Ministros ni requiriera informe o conformidad del Ministerio de Hacienda*”.

<sup>67</sup> Vid. Orden del Ministerio de Obras Públicas de 24 de julio de 1.962 sobre reorganización ministerial.

<sup>68</sup> Decreto-Ley de 7/1.965, de 23 de septiembre, por el que se autoriza al Ministerio de Hacienda para firmar con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento un convenio destinado a la modernización y equipo de los puertos españoles.

cobro de las tarifas por servicios generales y específicos, por los cánones por concesiones administrativas otorgadas en la zona portuaria, las subvenciones del Estado y de otras Corporaciones públicas, la emisión de Deuda y la suscripción de empréstitos. Pero sin limitar otros recursos que eventualmente pudieran contemplarse<sup>69</sup>. En cualquier caso, el propósito de la nueva norma legal se centraba en coadyuvar a la modernización de los puertos, como consecuencia del Plan Económico y Social, mediante la aprobación de un régimen económico estable de las Juntas y las Comisiones Administrativas de Puertos. Para lo cual, se hacía necesario determinar cuáles eran las partes de financiación tanto de los gastos consuntivos como de las inversiones que debían ser cubiertas por las aportaciones de los respectivos organismos portuarios. Para ello, se partía de que la recaudación de tales organismos debía sostener los gastos de la explotación, la conservación y la depreciación, los gastos generales, los impuestos y las cargas, permitiendo además un rendimiento razonable de las inversiones. Estableciéndose como destino primero del excedente la financiación de los llamados “*fondos de regulación y de reparaciones extraordinarias*” que cubrirían respectivamente los déficits de explotación y los daños provocados por eventos extraordinarios e imprevisibles, hasta ciertos límites. Dirigiéndose el exceso a sufragar las ampliaciones y mejoras hasta el límite fijado por el Gobierno en el respectivo plan financiero. Quedando el remanente, si lo hubiere, para el Tesoro Público. Con lo que, en definitiva, se aseguraba la suficiencia financiera del sistema portuario ya que la recaudación de las Juntas y Comisiones Administrativas de Puertos, en principio, debía cubrir la práctica totalidad de los costes estructurales. En cambio, para las inversiones se preveía, subsidiariamente, la consignación de asignación en los Presupuestos Generales del Estado<sup>70</sup>.

Pero como ya anunciaba la Disposición Final Primera de la Ley de Régimen Financiero de los Puertos Españoles, parecía oportuno completar en el plazo de seis meses la referida norma económica con otra ley que regulara la estructura, el funcionamiento y las competencias de las Juntas y Comisiones de Puertos al objeto de conseguir la máxima eficacia en la gestión. Pues bien, tal previsión temporal no se cumplió ya que la nueva ley organizativa del régimen portuario tuvo que esperar aún un año y medio para hacerse pública. Concretamente me estoy refiriendo a la **Ley de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía 27/1.968, de 20 de junio**, que procedía a regular el régimen administrativo atendiendo como criterio de distinción a ‘*cuáles fueran las distintas situaciones económicas y financieras de los puertos, el volumen y variedad de sus tráficos*’. Pues, en función de cada situación, sería preciso un distinto ritmo de agilidad administrativa. Todo ello sin merma de la necesaria unidad y coordinación del sistema que, claro está, se residenciaba en los órganos superiores y centrales del Ministerio de Obras Públicas.

En atención a los criterios económico-financieros así como de volumen y variedad de tráfico, se contemplaba, como régimen ordinario, el de las denominadas ‘**Juntas de Puertos**’ que continuaban como Organismos Autónomos adscritos al Departamento Ministerial regidos por la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de

---

<sup>69</sup> El artículo 1.1 de la Ley 1/1.966, de 28 de enero, concluía con una cláusula abierta: “y por los demás ingresos de derecho público y privado autorizados a los organismos portuarios”.

<sup>70</sup> Vid. los artículos 3 a 5 de la Ley 1/1.966, de 28 de enero, de Régimen Financiero de los Puertos Españoles.

1.958<sup>71</sup>. Su órgano rector, que asumía la mayoría de las competencias de estudio, propuesta y resolución que se le atribuían, era la Junta con una composición político-administrativa y del propio personal del puerto, a la que se agregaba algún representante de las Cámaras Oficiales y Entidades Profesionales. Además, en coherencia con las recomendaciones ya citadas del ‘Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento’, en el seno de la Junta se constituyó un Comité Ejecutivo formado por los principales cargos (Presidente, Vicepresidente, Comandante de Marina, Administrador de Aduanas, tres Vocales, Director y el Secretario) encargado de llevar un seguimiento más directo de los asuntos principales<sup>72</sup>. El Presidente asumía funciones meramente representativas y de dirección de las sesiones plenarias. Predominaban en todo caso en las Juntas de Puerto las competencias de propuesta y de mera gestión ordinaria de los servicios y el ejercicio de las facultades de policía, estando residenciadas las de aprobación de las grandes decisiones en el Ministerio (v.gr., del presupuesto de explotación y capital, la fijación y revisión de las tarifas, el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones administrativas, la emisión de empréstitos y la venta de activos fijos)<sup>73</sup>.

Los puertos de menor tamaño y volumen de tráfico que, por consiguiente, tenían un menor volumen de ingresos se incluían en la denominada <<**Comisión Administrativa del Grupo de Puertos**>>, como Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que englobaba en su conjunto a la totalidad de los pequeños puertos, unos doscientos, del litoral español. El Decreto 1.958/1.978, de 28 de junio, procedería a la reorganización de este conjunto de puertos, dándoles una reglamentación más explícita. En concreto preveía una Comisión General y diez Comisiones Periféricas, denominadas según el sector de la costa sobre el que ejercieran competencias. Las Comisiones Periféricas se encontraban compuestas por grupos de puertos, uno o varios. Así, por ejemplo, la Comisión de Puertos de Andalucía, se encontraba integrada por los Grupos de Puertos de Huelva, Cádiz-Málaga y Granada-Almería. Mientras que, por ejemplo, la Comisión de Puertos de Murcia estaba integrada exclusivamente por el Grupo de Puertos de Murcia. Pues bien, la Comisión General funcionaría, al igual que las Juntas de Puertos, en Pleno y Comité Ejecutivo, siendo sus funciones las de estudio de todos los problemas de carácter general relacionados con la construcción y explotación de los puertos, su incidencia en la dinámica

---

<sup>71</sup> Vid. el artículo 7 y siguientes de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1.958. El artículo 8, en concreto, establecía que el régimen de descentralización que se estableciera, con arreglo a lo dispuesto en la Ley, a los Organismos autónomos que tuvieran encomendados la prestación de servicios públicos, no implicaría la desvinculación de los Departamentos ministeriales a que estuvieran adscritos.

<sup>72</sup> El Informe de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Madrid, 1.962, p. 333 y ss., afirmaba que <<La Junta típica tiene más de 20 miembros que representan a varios grupos de intereses de carácter nacional, provincial y municipal, entre ellos las cámaras de comercio, los navieros, la agricultura, los obreros y la pesca. Dadas sus dimensiones y composición, la Junta no desempeña, en general, un papel eficaz en la administración del puerto. Cuando no exista ya en la práctica, dentro de la Junta debería formarse un pequeño comité de trabajo integrado por los usuarios corrientes del puerto. Tendría como misión mantener un contacto íntimo y permanente con el director del puerto, aconsejándole sobre problemas de funcionamiento del puerto y necesidades de inversión; sus informes deberían elevarse también al Ministerio de Obras Públicas>>. De modo que la recomendación fue seguida “a medias”.

<sup>73</sup> Vid. los artículos 3 a 14 de la Ley de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía 27/1.968, de 20 de junio.

litoral, la coordinación de los tráficos y la mayoría de las competencias de cierta relevancia atribuidas por el artículo 7 de la Ley de 20 de junio de 1.968 a las Juntas de Puertos<sup>74</sup>.

El modelo de organización alternativo venía constituido por los denominados <<**Puertos Autónomos**>> que se preveían para aquellos supuestos en los que un enclave portuario hubiera alcanzado un alto nivel de desarrollo económico y funcional. En concreto, se contemplaban para aquellos puertos con una previsión de tráfico superior a 4 Mt/año –excluidos combustibles– en los que la recaudación por tarifas y cánones cubriera los gastos de explotación, conservación, depreciación y que obtuvieran un rendimiento razonable de las inversiones<sup>75</sup>. Dicha modalidad respondía además a una de las recomendaciones del aludido Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de 1.962 que en definitiva abogaba por una mayor autonomía de los entes gestores en materia de transportes<sup>76</sup>. Para lograrlo los Puertos Autónomos se estructuraban al modo de una empresa mercantil con un Presidente y un Consejo de Administración. Éste último constituía además el Órgano rector del puerto dónde se daba entrada a un número importante de Vocales –al menos la mitad– en representación de los sectores económicos afectados por el tráfico portuario junto con representantes de órganos de la Administración. Una presencia de intereses particulares que se repetía igualmente en el llamado Consejo Asesor como nuevo órgano consultivo e informativo del Consejo de Administración. La organización y el funcionamiento de las nuevas entidades públicas, por otra parte, se sometía, además de a las reglas de la ley, a lo que fijara su respectivo Estatuto de Autonomía y a las normas de Derecho privado, incluso en materia de contratación, con lo que se regiría por los usos mercantiles. Finalmente, la autonomía se aseguraba también mediante la efectiva atribución al Consejo de Administración de un importante elenco de competencias de resolución y no de mera propuesta y estudio como se hacía con las Juntas de Puerto. Así, por ejemplo, se le atribuía competencia para concertar contratos, disponer bienes y derechos, aprobar las obras e inversiones incluidas en los programas y planes, otorgar concesiones y fijar cánones por ocupación del dominio público. Debiendo mencionarse, como novedad organizativa que compensaba el otorgamiento de una mayor autonomía a estos entes, a la figura del Delegado del Gobierno que contaba con el derecho de veto suspensivo de los acuerdos del Consejo de Administración. Un veto que sería levantado si, una vez ejercido, no era confirmado por el Ejecutivo en el plazo de 30 días<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Vid. los artículos 1 a 3 y 6 del Decreto 1.958/1.978 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre Reorganización de la Comisión Administrativa del Grupo de Puertos. También el artículo 7 de la Ley de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía 27/1.968, de 20 de junio.

<sup>75</sup> El Real Decreto-ley 13/1.980, de 3 de octubre, sobre supresión y reordenación de Organismos Autónomos dependientes del Ministerio de Obras Públicas, eliminó la citada cifra de 4 Mt/año sustituyéndola por un límite más flexible atendiendo a diversos conceptos jurídicos indeterminados para la determinación de los puertos que podrían adoptar el referido régimen de administración.

<sup>76</sup> El Informe de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Madrid, 1.962, p. 333 y ss., señalaba que <<Aunque es importante que el Ministerio de Obras Públicas siga teniendo la responsabilidad conjunta de la inspección de las operaciones portuarias y de los planes de inversión, especialmente en cuanto a los aspectos económicos y financieros de tipo general, la Misión recomienda que las funciones de administración de los puertos estén más descentralizadas. Cada puerto debería ser responsable de sus resultados financieros y de la preparación y ejecución de su plan de inversiones>>. J.A. BIESCAS y M. TUÑÓN DE LARA, *España bajo la Dictadura Franquista (1.939-1.975)*, Editorial Labor, 2ª edición, 11ª reimpresión, p. 97.

<sup>77</sup> Vid. los artículos 16, 18 a 21 de la Ley de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía 27/1.968, de 20 de junio.

La primera concreción del nuevo modelo vendría constituida por la conversión en 1.969 de Huelva como Puerto Autónomo, como consecuencia de la creación desde 1.965 de un Polo de Desarrollo dentro del '*I Plan de Desarrollo Económico y Social 1.964-1.967*' que comportará la construcción en la zona sur del río Tinto del nuevo puerto o puerto exterior<sup>78</sup>. En consecuencia, parecía apropiado desarrollar en la zona onubense una primera experiencia piloto para ensayar las capacidades gestoras de la nueva figura organizativa ya que al funcionamiento de un puerto en expansión debería añadirse el impulso y seguimiento de la construcción los nuevos muelles de Torre Arenilla e Ingeniero Juan Gonzalo. No en vano la Ley de 1.968 disponía expresamente que los Puertos autónomos tendrían a su cargo la construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, así como la planificación de la zona de servicios y sus futuras ampliaciones. Atribuyéndoseles igualmente competencia para adoptar las medidas que fueran necesarias para desarrollar en la zona del puerto los enlaces entre los transportes marítimos y terrestres<sup>79</sup>. Lo cual se vincula al seguimiento que tuvo que realizar el Consejo de Administración de todas las obras viarias de conexión del nuevo puerto de Huelva con el resto del área (v.gr., mediante la construcción de los puentes del Tinto y del Sifón de Punta Umbría, en 1.967 y 1.969). Las potencialidades del modelo, sin embargo, debieron crear incertidumbre sobre la capacidad de control ministerial ya que no fue hasta bastantes años más tarde, ya en 1.978 a punto de iniciarse la nueva etapa constitucional, cuando se constituyeron los **Puertos de Barcelona, Bilbao y Valencia** como tales Puertos Autónomos<sup>80</sup>, abriéndose de esta manera la puerta a la consolidación de un cambio de paradigma fundado en la autonomía gestora.

Merece la pena destacar que es también durante estos años de la década de los sesenta cuando comenzó a cambiar, de modo definitivo, la orientación de la Administración General del Estado, y particularmente del Ministerio de Obras Públicas, en relación con la posibilidad del ejercicio por los Ayuntamientos de sus competencias (especialmente urbanísticas y fiscales) sobre el dominio público marítimo-terrestre. El cambio de perspectiva se reflejó especialmente en las nuevas leyes portuarias aprobadas durante esta década (Ley 1/1.966, de 28 de enero, sobre Régimen Financiero de los Puertos Españoles y la Ley 27/1.968, de 20 de junio, sobre Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía; junto con la Ley 28/1.969, de 26 de abril, de Costas) que incorporaron '*cláusulas de respeto*' de las facultades y competencias que eran atribuidas a las Corporaciones locales y al resto de los Departamentos ministeriales por la legislación en vigor. Siguiendo a partir de entonces la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, como era de esperar, una línea claramente reformista entorno a dicha cuestión<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Vid. el Decreto del Ministerio de Obras Públicas, número 2.380/1.969, de 2 de octubre, que otorga el Régimen de Estatuto de Autonomía al Puerto de Huelva.

<sup>79</sup> Vid. el artículo 17 de la Ley de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía 27/1.968, de 20 de junio; así como el artículo 2 del Decreto del Ministerio de Obras Públicas, número 2.380/1.969, de 2 de octubre, que otorga el Régimen de Estatuto de Autonomía al Puerto de Huelva.

<sup>80</sup> Vid. los Decretos 2.407/1.978, 2.408/1.978 y 2.409/1.978, de 25 de agosto, que otorgan, respectivamente, a los Puertos de Barcelona, Bilbao y Valencia el Régimen de Estatuto de Autonomía. Su contenido es muy similar al anterior, ya reseñado, Decreto del Ministerio de Obras Públicas, número 2.380/1.969, de 2 de octubre, que otorga el Régimen de Estatuto de Autonomía al Puerto de Huelva.

<sup>81</sup> Vid., el artículo 14.4 de la Ley 1/1.966, de 28 de enero; la Disposición Final Cuarta de la Ley 27/1.968, de 20 de junio; o el artículo 10.1 de la Ley 28/1.969, de 26 de abril. En cuanto a la jurisprudencia, cabe citar, por ejemplo, las SSTS 13 de noviembre de 1.963, Ar. 4.794; 30 de junio de 1.965, Ar. 3.360; de 24 de enero de

#### 4.- EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA, LAS AUTORIDADES PORTUARIAS.

##### A.– Antecedentes y significado esencial de la Ley 27/1.992.

La relevancia del conjunto de los puertos de interés general para la economía nacional, considerado como sistema, constituyó, sin duda, el acicate primero para atraer la atención de Legislador hacia la conveniencia de abordar una nueva legislación del sector portuario como puso de relieve el Preámbulo del nuevo texto. Destacaba a este respecto el dato de que el 86 % de las importaciones y el 68% de las exportaciones españolas en toneladas durante el ejercicio 1.990 pasaron por los puertos; lo que ofrecía una idea clara de su importancia económica estratégica. Pero, al mismo tiempo, resaltaba la condición de los puertos como unidades económicas y de prestación de servicios de una trascendencia notable que exigían una amplia autonomía de gestión, agilidad y procedimientos desburocratizados, junto con la aplicación de sistemas empresariales actualizados de contabilidad, estadística y control de gestión. Unas exigencias que no casaban muy bien con una estructura rígida de Administración pública hasta entonces vigentes; siendo por consiguiente necesaria la creación de Entidades públicas de gestión que desarrollaran su actividad de acuerdo con las reglas y los procedimientos empresariales. De manera que se les dotara a las nuevas entidades empresariales de una organización capaz de garantizar una gestión eficaz en un sector como el transporte, intensivo en capital, en el que el tiempo representa un factor económico y de competencia destacado. Pues bien, a partir de estas consideraciones iniciales sobre la relevancia del sector portuario general, debían contemplarse las recomendaciones que realizó el Parlamento Europeo en noviembre de 1.988 –ya citadas en el Capítulo II- en el sentido de que era necesario impulsar una mayor autonomía en la gestión portuaria, de competencia entre puertos marítimos y de cobertura de costes por transferencia a los usuarios. Siendo igualmente relevante el hecho de que la presentación de la iniciativa parlamentaria, el 4 de febrero de 1.992, coincidió con la suscripción por los Jefes de Estado y de Gobierno del Tratado de la Unión Europea, aprobado el 7 de febrero de 1.992, en la ciudad holandesa de Maastricht, que impulsaba la puesta en marcha del Mercado Único Europeo el 1 de enero de 1.993 y que contemplaba las <<Redes transeuropeas>>, en su Título VII, como una nueva política de la Comunidad Europea. De ahí que el Gobierno de España, respaldado por la amplísima mayoría que le otorgaban los 175 escaños del Grupo Socialista en la Cámara Baja, se planteara como reto acabar la IV Legislatura (1.989-1.993) aprobando una nueva normativa sobre los puertos de interés general que fuera capaz de impulsar que nuestro sistema portuario así como las redes de transporte terrestre españolas (carretera y ferrocarril) fueran considerados por el transporte marítimo internacional como la ‘puerta de entrada en Europa’<sup>82</sup>.

---

1.974, Ar. 566; de 7 de julio de 1.978, Ar. 2.841; de 30 de junio de 1.979, Ar. 2.975; o de 30 de junio de 1.980, Ar. 3.366.

<sup>82</sup> En las elecciones generales celebradas el 29 de octubre de 1.989, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) obtuvo 175 escaños en el Congreso de los Diputados, a uno de la mayoría absoluta; frente a los 107 asientos que consiguió el principal partido de la oposición, el Partido Popular (PP). Pero, en la práctica, el Grupo Parlamentario Socialista actuó durante toda la Legislatura como si dispusiera de una cómoda mayoría absoluta debido a la ausencia en el hemiciclo de los 4 parlamentarios de Herri Batasuna (HB).

## B.- Razones para una ley.

Desde la perspectiva del **Ministro de Obras Públicas y Transportes, D. José Borrell Fontelles**, las condiciones del sistema portuario que coadyuvaban a la formulación concreta del Proyecto de ley en lo relativo a los puertos –sin perjuicio de que también influyeran otras circunstancias de carácter jurídico como la necesidad de acomodar la normativa sobre puertos a la distribución de competencias prevista en la Constitución y a lo dispuesto en la Ley de Costas 22/1.988, de 28 de julio, sobre el dominio público marítimo-terrestre; o la obsolescencia y parcialidad de las disposiciones portuarias entonces en vigor, dado su carácter acumulativo de épocas tan diversas como los años veinte o sesenta del siglo XX- venían representadas, sobre todo, por la idea de que en España, debido a nuestras características geográficas específicas, disponemos de un ‘*sistema de puertos*’ pero no tenemos un conjunto de puertos aislados dependientes, indiferentes cada uno de lo que le ocurra a los demás. Una realidad de dispersión geográfica con la que el Proyecto de ley pretendía sintonizar. Pues, en efecto, en el conjunto del territorio nacional nos encontramos con puertos de interés general que distan entre sí menos de 150 kilómetros de media, con tráficos cautivos en un porcentaje muy importante y sin que existan concentraciones portuarias a diferencia de lo que sucede en Centroeuropa.

Las causas que justifican esa circunstancia histórica son diversas. Así la evolución de nuestros puertos venía condicionada por la gran longitud de nuestras costas (unos 8.000 kilómetros) en relación con nuestra superficie; la insuficiencia de infraestructuras perimetrales de transporte terrestre; y el importante desarrollo demográfico periférico junto al mar. Razones que, a juicio del titular de Fomento, explicaban que, al tiempo de la formulación del Proyecto de ley, el Gobierno de España dispusiera de 24 Juntas de Puerto, que eran organismos autónomos comerciales, y cuatro Puertos con Estatuto específico que gestionaban un total de 45 puertos de diferentes tamaños y condiciones, calificados de interés general, y que totalizaban un tráfico de aproximadamente 247 millones de toneladas en 1.990. Una situación que contrastaba con la de los grandes puertos centroeuropeos como el de Rotterdam que, por ejemplo, había movido ese mismo año 288 millones de toneladas (es decir, que el puerto de Rotterdam movió él solo un 20 por ciento más que todos los puertos españoles de interés general juntos); mientras que el puerto de Amberes, con 192 millones de toneladas, movió un volumen de mercancías de carga general equivalente a la suma de la movida por todos los puertos españoles. Deduciendo el Sr. Ministro de este desfase que era necesario considerar a los puertos de interés general del Estado como un ‘*sistema*’ mediante la necesaria integración de todas las unidades coordinándolas entre sí. Un concepto de sistema que había que contraponer al de grandes puertos –o concentraciones portuarias- cercanas a los grandes centros de producción y consumo existentes en Centroeuropa. Idea que, a su vez, comportaba el necesario ‘*equilibrio entre el puerto individual*’ que requiere descentralizar la gestión, mediante una autonomía gerencial y no política, ‘*y el sistema portuario*’ que exige una optimización global del conjunto del sistema de puertos. Lo que constituyó precisamente el propósito del Proyecto de ley al crear, por un parte, el Ente público Puertos del Estado, que venía a sustituir a la Dirección General de Puertos, con responsabilidades globales sobre el funcionamiento del sistema y de coordinación del <<holding>>; y por otra, convirtiendo a todos los puertos de interés general del Estado en entidades públicas empresariales que dispondrían de un esquema

organizativo, gerencial y jurídico que les dotaría de un alto grado de autonomía de gestión. Colocando en pie de igualdad a todos los Organismos públicos portuarios lo que permitiría superar la situación anterior que creaba desequilibrios territoriales al mismo tiempo que distorsionaba y dificultaba la coordinación<sup>83</sup>.

### **C.- La tramitación parlamentaria del Proyecto de ley. El juego de alianzas y oposiciones entre los diferentes Grupos Parlamentarios.**

El Proyecto de ley fue recibido por la entonces denominada Comisión de Obras Públicas y Servicios del **Congreso de los Diputados** el 4 de febrero de 1.992, siendo aprobado tras las fases de calificación, enmiendas, debate en pleno e informe de la ponencia, mediante Comisión Legislativa Plena el 19 de mayo del mismo año. El 2 de abril de 1.992, el Ministro de Obras Públicas y Transportes, **D. José Borrell Fontelles**, realizó la defensa de la iniciativa legislativa del Gobierno en el Pleno presentando a sus señorías cuáles eran los objetivos que pretendía alcanzar y cuál era su contenido esencial<sup>84</sup>. En lo que se refiere a los aspectos portuarios del Proyecto de ley destacaba que el mismo, básicamente, se fijaba como **objetivos**, en primer término, el tratar de desarrollar la previsión del texto constitucional de *‘distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas’* en la medida en que el artículo 149.1.20ª de la CE atribuye competencias exclusivas al Estado en materia de puertos de interés general, y por ello, el proyecto, en su artículo 5º, establecía los criterios básicos que permitían al Gobierno declarar a un puerto como de interés general. Mientras que el artículo 148.1 CE atribuye a las Comunidades Autónomas competencia sobre los puertos de refugio, deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. Razón por la cual, el proyecto contenía una definición general de los que debía considerarse puertos no comerciales sobre los que la Administración del Estado no tenía facultades de gestión<sup>85</sup>. Estableciendo, en este marco de respeto a las competencias de otras Administraciones públicas, un procedimiento de colaboración de las Autoridades Portuarias con las autoridades urbanísticas competentes en lo que se refería a la planificación del espacio de los puertos como parte integrante del tejido urbano de las ciudades donde se asientan.

A lo que había que añadir, como segundo gran objetivo, la *‘reorganización del modelo gestor de la Administración portuaria’*, atribuyendo competencias de gestión, en cada puerto, a entes dotados de autonomía igual o mayor que la que tenían los entonces

---

<sup>83</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 1.992, IV Legislatura, número 179, páginas 8.803 a 8.805.

<sup>84</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 1.992, IV Legislatura, número 179, páginas 8.802 a 8.806.

<sup>85</sup> En relación a esta cuestión, V. MANTECA VALDELANDE, *Régimen administrativo de los puertos en España*, Actualidad Administrativa número 4, La Ley, 2.004, pp. 399 y 400, recuerda que el concepto de *‘interés general’* no es concretado por la Constitución. De manera que, conforme establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1.998, de 19 de febrero, se hace inevitable que las disposiciones del Legislador estatal tengan incidencia en la distribución competencial puesto que los criterios adoptados por él en orden a la calificación o no de puertos de interés general son decisivos para establecer los puertos que quedan en manos de las Comunidades Autónomas.



vigentes Puertos Autónomos. Y es que los nuevos entes públicos denominados ‘Autoridades Portuarias’ dispondrían de una naturaleza mixta ya que, por una parte, tendrían la consideración de autoridad pública, puesto que lo eran para el ejercicio de funciones públicas, como son las potestades sancionadoras y la gestión del dominio público; pero al mismo tiempo desarrollarían actividades empresariales, de prestación de servicios portuarios en régimen privado, para flexibilizar y hacer más eficaz una gestión que tendría que reflejarse en su cuenta de resultados. Sin embargo, precisaba que la necesidad de desarrollar actividades públicas impedía convertir a estos organismos de gestión en sociedades mercantiles, debiendo por el contrario mantener esa naturaleza híbrida entre función pública y gestión empresarial que era la característica que los artículos 6.1.b) o 6.5 de la Ley General Presupuestaria otorgaban a los entes públicos.

La ‘*autonomía de gestión*’ constituía pues uno de los elementos fundamentales del Proyecto de ley. Una autonomía de gestión que se predicaba respecto del titular de la competencia que era la Administración central del Estado en los puertos tipificados como de interés general. De manera que lo que hacía el proyecto era desplazar hacia abajo en la pirámide de responsabilidades administrativas el conjunto de competencias que afectaban al sistema portuario. Poniendo como ejemplo la cesión de importantes competencias (v.gr., el régimen patrimonial o la declaración de ocupación) de los Ministerios de Hacienda y Obras Públicas así como del Gobierno al ente público Puertos del Estado encargado de la coordinación de los entes públicos gestores de los puertos que no tenía la anterior Dirección General de Puertos. Destacando igualmente la atribución a las Autoridades Portuarias de unas competencias sobre actividades marítimas con un fuerte impacto sobre el funcionamiento técnico y económico del puerto (v.gr., el practicaaje, el remolque portuario y el amarre, los servicios portuarios de estiba y desestiba, los que se encontraban regulados por las autoridades marítimas desde la exigencia de seguridad<sup>86</sup>) de las que no disponían los Puertos Autónomos. Porque no era de recibo que las competencias del ente responsable de la gestión del puerto, concebido como un intercambiador de modos de transporte, concluyera precisamente en el cantil del muelle<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> A propósito de la nueva regulación de la prestación de servicios, merece la pena destacar la polémica doctrinal suscitada con motivo de la atribución que hicieron el artículos 66.1 y 3 y 102 LPEMM de los servicios de practicaaje y señalización marítima a las Autoridades Portuarias por cuanto, mientras M. NAVAJAS REBOLLAR, *El Régimen jurídico-administrativo de los Puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2.000, pp. 225 y 263, pronosticaba una pérdida de calidad en el servicio de practicaaje y destacaba la falta de justificación de la aludida adscripción de las señales marítimas al Organismo público portuario; P. ACERO IGLESIAS, *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*, Aranzadi, 2.002, Cizur Menor (Navarra), 2.002, pp. 338 y 339, defendía la íntima relación existente entre ambos servicios y la actividad portuaria. El practicaaje en la medida en que supone un asesoramiento que facilita la entrada y salida del puerto y las maniobras dentro del mismo con lo que contribuye a su seguridad y, por ende, a su calidad. Afirmando en cuanto al servicio de señalización marítima su carácter de servicio de interés general del que se benefician en buena medida los usuarios del puerto; razón por la cual, en una perspectiva de <<autofinanciación>> del sistema portuario, entendía que no resultaba extraña dicha atribución.

<sup>87</sup> En torno a esta cuestión, el Preámbulo de la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre, resaltaba como uno de los rasgos más acusados de la nueva regulación legal, desde el punto de vista del usuario y de la eficacia de la gestión, la adopción del ‘*principio de gestión unitaria para todas las actividades marítimas y terrestres*’, de modo que se concentraran en las Autoridades Portuarias todas las competencias y responsabilidades relativas a la gestión de los servicios de los puertos, tanto si se prestan en la zona terrestre como en la zona marítima y sin perjuicio de otras competencias administrativas que, ejerciéndose en el puerto por los distintos órganos competentes, no tienen directa vinculación con la explotación y gestión de la Entidad portuaria. Un principio

Como tercer gran eje vertebrador del Proyecto de ley, citó la pretensión de regular *‘el régimen de utilización del dominio público portuario’* de acuerdo con los principios generales consagrados en la Ley de Costas (LC) y desenvueltos por su Reglamento general de desarrollo y ejecución (RC), estableciendo como principio general la utilización de este dominio mediante autorización o concesión administrativa a cambio del pago del correspondiente canon que tenía la consideración de precio público<sup>88</sup>. Regulando igualmente el régimen de prestación de los servicios portuarios por las Autoridades Portuarias en línea con la idea de flexibilizar y agilizar la prestación, y el régimen de estos servicios en Derecho privado. Motivo por el cual las tarifas que las Autoridades Portuarias percibieran por estos servicios tendrían la consideración de precios privados. Señalaba en este punto que una gran línea de acción de la reforma organizativa era la *‘desburocratización’*. Lo que comportaba que había que sacar de la Administración pública aquellas actividades que tenían muy poco de administración y mucho de prestación de servicios que debían desarrollarse desde una perspectiva de gerencia empresarial. Concluyendo que cada vez que hubiera una demanda individualizada, divisible, personalizada, de un servicio público que se manifestara a través de un precio, estaríamos en presencia de un fenómeno de gestión y no de un fenómeno administrativo. De manera que habría que acercar la prestación de ese servicio público lo más posible a una estructura gerencial que reflejara las tensiones que el sistema económico transmitía hacia esa demanda y oferta de servicios.

El **Grupo del CDS**, representado por **D. José Antonio Santos Miñón**<sup>89</sup>, por su parte, defendió en el Pleno del Congreso de los Diputados una enmienda a la totalidad que proponía la devolución del proyecto al Gobierno, atribuyendo al texto presentado como principales defectos el unir dos materias tan dispares como son puertos y marina mercante; el desconocimiento de lo que para los archipiélagos, y fundamentalmente para Canarias, suponen los puertos; un tratamiento equivocado de los prácticos del puerto que desempeñan una labor muy importante para la seguridad marítima pero no para las actividades portuarias. Y la falta de regulación plena de la Marina Mercante y de las titulaciones específicas que exigía el sector. E igualmente presentaron enmiendas a la totalidad de

---

el de unidad de gestión que sería recogido en los artículos 3.6, 37 y 38 LPEMM y sancionado como constitucional por la STC 49/1.998, de 19 de febrero, F.J. 12, recordando que la Constitución habla de <<puertos>>. De manera que la competencia de las Autoridades Portuarias alcanza tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en el mismo se desarrolla, lo que incluye a las dársenas pesqueras y náutico-deportivas existentes dentro de su recinto.

<sup>88</sup> Vid. a este respecto los artículos 3 y 4 LC (Ley 22/1.988, de 28 de julio) así como los artículos 4 y 5 RC (Real Decreto 1741/1.989, de 1 de diciembre). El régimen de gestión del dominio público portuario se asienta, en última instancia, en el régimen general elaborado por la doctrina sobre el dominio público y el patrimonio de las Administraciones públicas. Pues bien, una exposición precisa de cuál es el tratamiento que reciben los bienes de las Administraciones públicas, ya sean demaniales o patrimoniales, viene contemplada en los manuales de Derecho Administrativo, así por ejemplo, en la obra de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen II, 2ª edición, Editorial Iustel, Madrid, 2.009, pp. 525 a 598. Y también en obras especializadas como C. HORGUÉ BAENA, *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Editorial Iustel, 2.007, pp. 113 a 190; o L. PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho de los Bienes Públicos*, Thomson Reuters Aranzadi, 2ª edición, 2.013, pp. 123 a 220.

<sup>89</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 1.992, IV Legislatura, número 179, páginas 8.808 a 8.810.

devolución del proyecto los representantes del Grupo Mixto, Eusko-Altartasuna, Convergència i Unió y del Grupo Popular.

El representante de **Grupo Popular** –principal grupo de la oposición-, **D. Arsenio Fernández de Mesa y Díaz del Río**<sup>90</sup>, achacaba inicialmente al proyecto, además de la ya aludida pretensión de unir dos anteproyectos distintos, como puntos débiles, junto con el anuncio de que se habían presentado 150 enmiendas parciales por su Grupo. El suponer *‘una centralización aún mayor’* de la organización portuaria, pues entendía que las Autoridades Portuarias disminuían la autonomía de los Puertos Autónomos, dando facultades omnímodas al ente público Puertos del Estado en la designación de los miembros del Consejo rector. Argumento que también había sostenido Convergència i Unió. Que la propuesta era además *‘poco respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas’* derivadas de la Constitución y los Estatutos de Autonomía y con la definición vigente de puerto. Punto en el que igualmente incidía el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió. Consideraba el Diputado Popular que *‘se distanciaba de los sistemas de organización portuaria existentes en el mundo Occidental’* e incumplía la Resolución A-221/558 del Parlamento Europeo sobre política portuaria en lo que se refería a economía de gestión, cobertura de costes, ausencia de discriminación entre puertos y ordenamiento que no dependiera del Estado o de las autoridades públicas. Criticando asimismo que *‘no se contemplara el hecho insular’* recogido en el artículo 138 de la Constitución que se proyecta sobre la condición del puerto como servicio esencial para las Comunidades Autónomas insulares. Consideraba por último también que *‘incumplía la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios 26/1.984, de 19 de julio’* que, en su artículo 22.1, establecía el informe preceptivo aunque no vinculante que los representantes de dicho colectivo debían emitir sobre el apartado de servicios y tasas portuarias. *‘Infringiendo del mismo modo el Reglamento CEE 3291/1991, de 31 de diciembre’*, que liberalizaba el tráfico marítimo de las empresas radicadas en el territorio de la Comunidad Económica Europea.

Por consiguiente, la presentación del proyecto por el Gobierno en absoluto contaba con el apoyo del resto de las fuerzas parlamentarias, nacionalistas o no. Asimismo, del contenido de los debates, puede vislumbrarse que tampoco contaba con el respaldo de la inmensa mayoría de los actores sociales que actuaban en el ámbito portuario y marítimo por cuanto se trataba de un texto que regulaba la totalidad del sector portuario bajo la competencia y gestión directa de la Administración del Estado; que en muchos casos establecía una regulación problemática para ciertos colectivos como los Prácticos del puerto y los Técnicos de señales marítimas; y que, además, no permitía la participación del sector privado en la prestación de los servicios portuarios más que por la vía indirecta del acuerdo, en su caso, con la correspondiente Autoridad Portuaria.

El representante del **Grupo Parlamentario Socialista**, **D. Victoriano Roncero Rodríguez**<sup>91</sup>, sin embargo, durante su turno contra las enmiendas a la totalidad, realizó una

---

<sup>90</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 1.992, IV Legislatura, número 179, páginas 8.816 a 8.818.

<sup>91</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 1.992, IV Legislatura, número 179, páginas 8.824 y 8.825.

intervención globalizadora sobre el texto presentado. Así, comenzó resaltando que su Grupo valoraba positivamente el Proyecto de ley, porque, como había expuesto el señor Ministro, existía oportunidad, conveniencia y necesidad de modificar la regulación y la normativa dispersa. Pareciéndoles acertado que se hiciera en un texto único, al haberse unificado las competencias de los Departamentos de Obras públicas y Transportes en un solo Ministerio, y por la relación evidente, que también se había puesto de manifiesto, entre los puertos, como intercambiadores de transporte, y el transporte marítimo y la Marina Mercante. Afirmó que, como se deducía de la discusión general, los objetivos, los principios generales de gestión desburocratizada, la competencia entre puertos, el modelo organizativo de gestión y la filosofía de la exposición de motivos resultaban atractivos a todos los portavoces. Aunque también parecía que el camino que seguía el Proyecto de ley resultaba equivocado. Destacando que era *“una vieja táctica de este Parlamento el parecer que se está de acuerdo con los principios y no con los instrumentos que luego se desarrollan”* y que consideraba que por parte de los grupos que habían presentado enmiendas parlamentarias no se había hecho una lectura global y abierta.

Más adelante, centrándose en las críticas recibidas, afirmaba que había un debate –no sabía si intencionadamente- confuso en relación con el problema competencial, al mezclar la autonomía de gestión con la autonomía política o con la titularidad del dominio público de los puertos, cuando resulta claro que la titularidad de los puertos de interés general la tiene el Estado de conformidad con la Constitución y el bloque de constitucionalidad, sin que el proyecto viniera a cambiar la situación existente. En cuanto al modelo organizativo, consideraba que igualmente existía un equívoco pues se había llegado a oír, de parte de algún interviniente, el querer trasladar miméticamente el modelo de los puertos, como pueden ser los de Rotterdam o Amberes, cuando en España nunca podrían existir unos puertos de esas características y condiciones. Pues nuestro país –como había destacado el Ministro- es como si fuera un ‘gran puerto’, un sistema global de puertos que necesitaba una optimización de su gestión. Reconociendo que la experiencia positiva de los puertos autónomos y de la Dirección General de Puertos ejerciendo facultades de coordinación<sup>92</sup> había sido tenida en cuenta para definir el modelo a seguir pasando de una situación de total dependencia de los Presupuestos Generales del Estado a otra de práctica situación de autosuficiencia que es la que se esperaba conseguir y mejorar en el futuro con la aplicación de la ley. Haciendo hincapié en el hecho de que, incluso en un <<holding>> privado, tenía que existir una labor de coordinación y planificación de las actividades del grupo de empresas o de las divisiones del <<holding>><sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> En la actualidad, en virtud del artículo 6 del Real Decreto 452/2.012, de 5 de marzo, que aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento y modifica la estructura orgánica básica de los Departamentos ministeriales aprobada mediante el Real Decreto 1.887/2.011, de 30 de diciembre, ha de tenerse en cuenta que la Secretaría General de Transporte de dicho Ministerio asiste a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda en la supervisión de programas de actuación plurianual y de la gestión de los entes públicos Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias. Lo que completa las competencias coordinadoras que, a partir de la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre, asumirá Puertos del Estado.

<sup>93</sup> El Preámbulo de la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre, resumía las responsabilidades globales de Puertos del Estado y sus funciones de <<holding>> sobre las Autoridades Portuarias en la fijación de directrices y objetivos de gestión, en la asignación de recursos y apoyos financieros, el control de la gestión y la determinación de sistemas unificados de información y contabilidad, la planificación global de las inversiones y la propuesta de designación de altos responsables de dichas Autoridades Portuarias. Todo ello sin perjuicio

El texto del proyecto fue además objeto de numerosas enmiendas en el **Senado** –muchas de ellas introduciendo nuevos contenidos, como el relativo a la Disposición Adicional 15ª sobre el segundo registro de buques y empresas navieras de Canarias- lo que provocó la necesidad de su aprobación final por el Pleno del Congreso de los Diputados<sup>94</sup>. En dicha sesión, celebrada el 29 de octubre de 1.992, el representante del **Grupo Parlamentario Popular**, el Diputado pontevedrés **D. Alberto Durán Núñez**<sup>95</sup> seguía criticando numerosos aspectos de la ley como el agrupar dos temas heterogéneos (puerto y marina mercante); la falta de compatibilidad con la recomendación del Parlamento Europeo y en general con el Derecho Europeo; la introducción del segundo registro de Canarias; y la contradicción entre el fomento de la competencia entre los puertos y la existencia de un fondo de compensación interportuario. Además, destacaba como a lo largo de la tramitación en ambas Cámaras se habían introducido numerosas mejoras que convertían al proyecto de <<infumable>> -como lo calificaba coloquialmente- en aceptable. Anunciaba de esta manera que el Grupo Popular iba a votar afirmativamente a la mayoría de las enmiendas planteadas en el Senado. Con lo que, finalmente, el Proyecto de ley consiguió el respaldo de la generalidad de las Cortes Generales, al menos el suficiente como para entrar en vigor sin demasiadas resistencias. Mientras que, por su parte, el también Diputado pontevedrés, pero del **Grupo Socialista**, **D. Isidoro Gracia Plaza**<sup>96</sup>, resaltó que el esfuerzo que había realizado su grupo de aproximación a las posiciones del resto de los grupos no había sido comprendido; criticando a este respecto que las enmiendas que hicieron con dicho propósito habían sido calificadas como desafortunadas lo que le generaba una sensación de frustración. Para, a continuación, defender con energía, en lo relativo a la marina mercante, la oportunidad de la enmienda presentada en el Senado que preveía la creación del ‘*segundo registro español en Canarias*’ que permitiría salvar parte de la flota española y, posiblemente, captar flota del exterior, con lo que se salvarían puestos de trabajo de marineros españoles.

De modo que, en definitiva, de todo lo referido en relación con la versión originaria de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante 27/1.992, de 24 de noviembre, puedo afirmar que constituye el momento fundacional del régimen legal estatal vigente sobre los puertos de interés general, en cuanto a la definición de un modelo de sistema portuario que tendrá proyección en las décadas siguientes.

---

de las competencias que correspondían al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, al de Economía y Hacienda y al Gobierno.

Destacaba igualmente que la estructura de Entidad pública empresarial Puertos del Estado facilitaría el trasvase de personal laboral y experiencias con los organismos periféricos así como la captación de personal con experiencia en la gestión empresarial y profesionales de diversa formación.

<sup>94</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 1.992, IV Legislatura, número 224, páginas 11.068 y siguientes.

<sup>95</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 1.992, IV Legislatura, número 224, páginas 11.070 y 11.071.

<sup>96</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 1.992, IV Legislatura, número 224, páginas 11.071 y 11.072.

## 5.- LA ACTUALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA POR LA LEY 62/1.997.

Con el comienzo de la Sexta Legislatura (1.996-2.000) se planteó un panorama político marcadamente distinto del que había venido caracterizando a la etapa precedente señalada, sobre todo, por la presencia mayoritaria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las Cortes Generales y la consiguiente formación de sucesivos Gobiernos del mismo signo político, de modo ininterrumpido desde 1.982. Pues bien, frente a tales antecedentes, el 3 de marzo de 1.996, el Partido Popular resultó ganador en las elecciones generales pero a bastante distancia de la mayoría absoluta (156 escaños en el Congreso de los Diputados, frente a los 141 del PSOE). Razón por la cual los dirigentes del partido ganador tuvieron que pactar necesariamente un programa de renovación política con los grupos minoritarios presentes en el Parlamento, de carácter nacionalista (CiU, PNV y CC), para alcanzar una mayoría suficiente que respaldara al Gobierno. Con lo que, como parte de dicho programa político, se planteó la necesaria profundización en la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias; junto con la asunción por parte de las ‘Comunidades Autónomas marítimas’ de la gestión de los diferentes Organismos portuarios ubicados en su territorio, dado el impacto que las instalaciones de este tipo tienen en el entorno en el que se ubican. Pero manteniendo, en todo caso, se decía, la necesaria coordinación y unidad del sistema portuario, con normas comunes de funcionamiento y gestión, en la medida en que de ello dependía la posibilidad de llevar a cabo una política económica común; así como de atender a las exigencias de la unidad económica derivadas nuestra presencia en el mercado único de la Unión Europea<sup>97</sup>.

Tal y como expresaba el Dictamen de la <<*Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transporte y Comunicaciones*>> aprobado el 19 de noviembre de 1.997, con el Proyecto de ley se pretendía conseguir, a partir de las referidas ideas de alcance general, ‘una serie resultados operativos’ para la política portuaria del Estado. Dichos propósitos más concretos, pueden enumerarse, de modo muy resumido, señalando la conveniencia de reforzar la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias para que desarrollaran su actividad con procedimientos de gestión empresarial. De regular la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general permitiendo, a tal fin, que las mismas designaran su Presidente y tuvieran una presencia significativa en su Consejo de Administración. Profesionalizar la gestión de cada puerto y potenciar en la medida de lo posible la presencia del sector privado tanto en la realización de las obras de construcción y renovación portuaria como en el conjunto de las actividades económicas que se desarrollan en el recinto portuario. Y de configurar al ente público ‘Puertos del Estado’ como el órgano encargado de controlar las facultades ejercidas en nombre del Estado; de la ejecución de la política portuaria del Gobierno; y de coordinar y controlar la eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal; ejerciendo, además, funciones consultivas y de asesoramiento. Mientras que, por lo que tocaba a la

---

<sup>97</sup> Vid. Dictamen de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones, de 19 de noviembre de 1.997, visto el Informe emitido por la Ponencia designada para el estudio del Proyecto de la Ley de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, 21 de noviembre de 1.997, número 54 (e), p. 66.

materia económica, se proponía garantizar la libertad tarifaria de las Autoridades Portuarias dentro de los límites marcados por el principio de autofinanciación y de libre y real competencia. Abordaba asimismo una nueva regulación del fondo de contribución que trataba de eliminar la discrecionalidad presente en la regulación previa tanto en las aportaciones realizadas como en la distribución de las cantidades percibidas por las Autoridades Portuarias. Regulando también los elementos esenciales de los cánones a fin de dar a dichas prestaciones patrimoniales de carácter público la suficiente cobertura legal, lo que venía exigido por la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1.995, de 14 de diciembre<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> El Pleno del Tribunal Constitucional resolvió en dicha Sentencia (185/1.995, de 14 de diciembre) el Recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular, en relación con diversos preceptos de la Ley 8/1.989, de 13 abril, de Tasas y Precios Públicos con estimación parcial y nulidad de las letras a) y b) y parte de la c) del artículo 24.1 de la mencionada Ley. Siendo interesante a este respecto recordar que los recurrentes (el Partido Popular) habían alegado como fundamento jurídico-material de su Recurso, con alcance general, la inconstitucionalidad de la creación legislativa del '*precio público*', escindida del concepto de tasa, que constituía precisamente el tipo de contraprestación exigida por la ocupación privativa y el aprovechamiento especial del dominio público portuario ('*cánones*') pero que afectaba igualmente a las '*tarifas*' exigidas por la prestación de servicios portuarios que eran calificadas como precios privados (vid. artículos 69 y 70 LPEMM en su versión original).

Pues bien, el Pleno del Tribunal Constitucional recordó, en su F.J. 2º, como el artículo 31.3 CE, apartándose de lo que era tradicional en nuestros textos constitucionales y legales -en los que el objeto de la reserva de ley se establecía por referencia a categorías tributarias concretas-, no recurre explícitamente a ninguna de las figuras jurídicas existentes en el momento de la elaboración y aprobación de la Constitución, ni tampoco utiliza el concepto genérico de tributo, sino la expresión más amplia y abierta de **«prestación patrimonial de carácter público»**. Es cierto que la Constitución se refiere en varios preceptos a los «tributos» y proclama que su establecimiento debe hacerse mediante ley (artículo 133.1 CE); sin embargo no lo es menos que, desde la perspectiva constitucional, el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría -impuestos, tasas y contribuciones especiales-, y puede crear nuevos ingresos de Derecho público. Por otra parte, la aplicación de un criterio de interpretación sistemático tendente a evitar la redundancia del constituyente, lleva necesariamente a no considerar como sinónimas la expresión «tributos» del artículo 133.1 CE y la más genérica de «prestaciones patrimoniales de carácter público» del artículo 31.3 CE.

Esta constatación condicionaba la forma en la que, desde la perspectiva constitucional, debía abordarse la tarea de precisar el alcance de ese concepto de '*prestación patrimonial de carácter público*' que constituye el objeto de la reserva de ley tributaria. En efecto, cegada la posibilidad de recurrir para este menester al contenido de las categorías tributarias preexistentes, se imponía la necesidad de construir ese concepto a partir de la función que dicha reserva desempeña en el ordenamiento constitucional. Llegando seguidamente a la conclusión de que la imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, '*el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla*' era, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley. Debiendo concluirse, por ello, que '*la coactividad*' es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público. De manera que, por consiguiente, el problema de la determinación del alcance del concepto de prestación patrimonial de carácter público se centra, pues, en precisar '*cuándo puede considerarse que una prestación patrimonial resulta coactivamente impuesta*'. Sentando los siguientes criterios:

a) Lo decisivo a la hora de dilucidar si una prestación patrimonial es coactivamente impuesta radica en averiguar si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado y si en el origen de la constitución de la obligación ha concurrido también su libre voluntad al solicitar el bien de dominio público, el servicio o la actuación administrativa de cuya realización surge dicha obligación.

b) Con todo, debe precisarse que la libertad o la espontaneidad exigida en la realización del hecho imponible y en la decisión de obligarse debe ser real y efectiva.

Con esta modificación de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante se trataba, en definitiva, de mejorar el régimen jurídico bajo el que se desarrollaba la actividad portuaria; de integrar los intereses de las Comunidades Autónomas en la gestión de los puertos de interés general; de establecer un escenario de libre y leal competencia, perfilando los papeles que debían de jugar tanto el sector público como el privado; y de dotar, en última instancia, al sistema portuario español de las facilidades necesarias para mejorar su posición competitiva, en un mercado abierto. Todo ello en un régimen de autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias, reflejado en su plena capacidad para desarrollar las políticas portuarias y de inversiones, comerciales, de organización y servicios y de recursos humanos, que les permitiera ejercer su actividad con criterios empresariales<sup>99</sup>.

Durante la presentación del Proyecto de ley por el **Ministro de Fomento, D. Rafael Arias-Salgado y Montalvo**, para el inicio de su tramitación parlamentaria ante el Pleno de ambas Cámaras, el titular del Departamento ministerial fundó directamente el texto normativo en el acuerdo de investidura y gobernabilidad entre el Partido Popular y Convergència i Unió asumido por el Gobierno. Lo definía como “*un acuerdo público, hecho público por las partes y habitual en los regímenes parlamentarios.*” Siendo los objetivos del referido acuerdo suscrito entre el Partido Popular y Convergència i Unió, asumidos por el Gobierno y trasladados al Proyecto que con posterioridad se convertiría en la Ley, los que se detallan en el resto del epígrafe, teniendo siempre como mira la defensa del interés general.

Por lo que tocaba a la ‘*deseable incorporación de las Comunidades Autónomas al ámbito de gestión de los puertos de interés general*’, entendía que ello resultaba posible, sin violentar la distribución competencial establecida en la Constitución, a través de la participación de aquéllas en los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias; procedimiento que permitía mantener la naturaleza jurídica de las Autoridades Portuarias como órganos de la Administración del Estado, si bien con una integración de las regulaciones de la composición del Consejo de administración de aquéllas dentro de los límites fijados en el Proyecto de ley. La asignación a las Comunidades autónomas de la competencia de nombramiento y separación de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias permitía a aquéllas incorporar sus legítimos intereses económicos y territoriales a la gestión portuaria<sup>100</sup>. Mientras que, por otra parte, dada la naturaleza de interés general

---

c) También deben considerarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho. Considerando que la libertad de contratar o no contratar, la posibilidad de abstenerse de utilizar el bien, el servicio o la actividad no es a estos efectos una libertad real y efectiva.

<sup>99</sup> Vid. Dictamen de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones, de 19 de noviembre de 1.997, visto el Informe emitido por la Ponencia designada para el estudio del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, 21 de noviembre de 1.997, número 54 (e), p. 67.

<sup>100</sup> Vid. la nueva redacción de los artículos 10, 40, 41.1 y 43.1 de la LPEMM en su versión de la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre (BOE del 30, número 312). I. ARROYO MARTÍNEZ, *Privado y público en los puertos españoles*, Anuario de Derecho Marítimo, Volumen 17, Gobierno Vasco, Departamento de Transporte y Obras Públicas, 2.000, pp. 213 a 215, comentó la fórmula legal como una operación de <<descentralización de competencias>> del Estado a favor de las Comunidades Autónomas. Exponiendo que, con la reforma, los puertos de interés general eran de titularidad del Estado pero el ejercicio de esa



de los puertos considerados y, por tanto, su condición de infraestructuras de carácter extraterritorial, caracterizadas básicamente porque su zona económica de influencia abarca varias Comunidades autónomas o atiende a tráficos internacionales, se imponía su pertenencia a un sistema que debía desarrollar los objetivos generales definidos por la política portuaria del Gobierno. Razón por la cual, el Proyecto de ley establecía ‘*un equilibrio competencial*’ entre las funciones y objetivos asignados a las Autoridades Portuarias y las funciones y objetivos asignados directamente al Ministerio de Fomento o al Ente Público Puertos del Estado, como órgano especializado en materia portuaria para el ejercicio de las funciones de coordinación y control, o a otros departamentos de la Administración general del Estado. Además, la actividad portuaria es muy plural lo cual, en mayor medida, aconsejaba el mantenimiento del principio de unidad de gestión que necesitaba para su desarrollo el consenso desde distintas sensibilidades. Por ello el Proyecto de ley, al establecer la composición de los Consejos de administración, máximo órgano de gobierno de los puertos de interés general, garantizaba la presencia de representantes de las tres Administraciones, central, autonómica y local; de las Cámaras de comercio, industria y navegación; de las Organizaciones empresariales y sindicales; así como de otros sectores relevantes en dicha actividad.

En cuanto al segundo gran eje en torno al cual giraba la reforma de la ley, que era ‘*el reforzamiento de la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias*’,

---

titularidad –la gestión y la administración– pasaba a ser, en alguna medida, compartido. Y alimentaba serias dudas respecto de la constitucionalidad de la fórmula legal en la medida en que la Constitución reservaba en exclusiva la competencia de los puertos de interés general al Estado. Abogando por dos opciones más limpias: a) Que se hubiera realizado una transferencia o delegación de competencias a favor de la Comunidad Autónoma respectiva en virtud de Ley Orgánica conforme al artículo 150 CE. O bien, b) que se hubiera dejado la fórmula de la Ley de 1.992 pero con el compromiso del Gobierno central de nombrar Presidente y miembros del Consejo de administración a las personas propuestas por la Comunidad Autónoma respectiva, distinguiendo así lo político de lo legal. La tacha de inconstitucionalidad, sin embargo, no se produjo y la nueva fórmula permite a todas las Comunidades Autónomas participar, en pie de igualdad, en la gestión de los puertos del Estado. Opinión que coincide con la de M<sup>a</sup>. ZAMBONINO PULITO, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI* (Dir. F. Sosa Wagner), <<¿Hacia nuevas formulas de descentralización territorial? Entes instrumentales estatales gobernados por las Comunidades Autónomas para gestionar los puertos de interés general>>, Tomo I, Tirant lo Blanch, 2.000, Valencia, pp. 519 a 525, quien afirma que se trata de un supuesto de <<descentralización territorial>> del poder respecto de la gestión de los puertos de interés general que va más allá de los supuestos tasados en que es posible el control de legalidad. Para adecuar el cambio al Ordenamiento jurídico propone, además de las ya citadas por I. Arroyo Martínez: c) la eventual reforma de los Estatutos de Autonomía; y d) el cambio de calificación de los puertos de interés general mediante Real Decreto. Aunque considera como la más apropiada la delegación de competencias a través del artículo 150.2 CE. Mientras que X. BERNARDÍ GIL, *Los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general*, Revista Vasca de Administración Pública, Instituto Vasco de Administración Pública, 1.998, Basauri (Bizkaia), pp. 127 a 135, aunque comparte el análisis sobre las vías para llevar a cabo una correcta transferencia de poderes del Estado a las CC.AA., entiende que la gestión de los puertos no ha sido transferida a las CC.AA., sino que sigue encomendada a las Autoridades Portuarias y, a través de las mismas, a la Administración estatal. El texto de la Ley de Puertos de 1.997 permitiría calificar los poderes obtenidos por las CC.AA., si se aceptara el símil con la teoría general, como una ‘*competencia de atribución*’ o de lista (en el sentido de que se reconoce a las CC.AA. determinadas facultades de gestión), manteniendo el Estado la ‘*competencia de la competencia*’, así como la ‘*competencia general o de derecho común*’. Conservando el Estado, el Ministerio de Fomento y Puertos del Estado un importante abanico de facultades que le permiten dirigir, mediatizar e influir en la gestión de los puertos de interés general.

el titular del Departamento de Fomento defendió que esta voluntad de autonomía de gestión respondía a criterios de racionalidad interna del sector, por cuanto había experiencias ampliamente contrastadas que demostraban que dicho modelo era el que garantizaba los mayores niveles de eficiencia y de eficacia en la prestación de los servicios portuarios. Afirmando que, de hecho, todas las modificaciones normativas que se habían producido en el mundo en los últimos años, sin perjuicio de los muy distintos regímenes que regían en los diversos países, tendían al reforzamiento de la autonomía funcional de los organismos portuarios.

El Proyecto de ley daba un paso sustantivo en el reforzamiento de la autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias en materias básicas como las que se refieren, entre otras, al régimen económico, presupuestario y patrimonial, a la gestión del dominio público, a la política de los recursos humanos o a la gestión comercial. En lo que se refiere al régimen presupuestario, la norma proyectada reconocía la capacidad de las Autoridades Portuarias para aprobar sus propios proyectos de presupuestos anuales y sus programas de actuación, inversiones y financiación, los cuales, de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria, habrían de incorporarse con los trámites y procedimientos habituales a los presupuestos generales del Estado. Las Autoridades Portuarias también tendrían competencia para aprobar sus propios balances, cuenta de pérdidas y ganancias, la memoria explicativa de la gestión anual de la entidad y la propuesta, en su caso, de aplicación de resultados, aprobando el porcentaje de los mismos con destino a reservas, en la cantidad que resultara precisa para la realización de las inversiones y para el adecuado funcionamiento de la entidad. Por lo que se refería al régimen económico, las Autoridades Portuarias recaudaría la totalidad de las tarifas portuarias por la prestación de servicios en régimen de gestión directa, así como la totalidad de los cánones por concesiones y autorizaciones, tanto por el uso privativo de suelo portuario como por la prestación de los servicios de actividades comerciales e industriales. El Proyecto de ley introdujo además una importante novedad: Las Autoridades Portuarias tendrían capacidad para fijar sus propias tarifas, dentro de una estructura común establecida por el Ministerio de Fomento, al que correspondería el establecimiento de los elementos esenciales de las mismas. Estas tarifas deberían garantizar el objetivo de autofinanciación, evitar prácticas abusivas en relación con los tráficos cautivos, así como prácticas discriminatorias y otras análogas. La nueva disposición que se planteaba previó, sin embargo, un régimen transitorio del sistema de tarifas hasta un régimen de plena liberalización, en la práctica, del régimen tarifario. Se trataba de un período transitorio para garantizar un proceso gradual de adaptación a la libre competencia en el ámbito tarifario.

Por lo que se refiere a la gestión del dominio público, el Proyecto de ley también concedió plena capacidad a las Autoridades Portuarias para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, así como para suscribir los contratos de prestación de los servicios portuarios en régimen de gestión indirecta en la zona de servicios del puerto. Es necesario destacar que eran justamente los servicios prestados en régimen de gestión indirecta los que tenían más incidencia en el coste de estancia de un buque en el puerto y, por tanto, la asignación de esta competencia a las Autoridades Portuarias adquiriría una importancia económica decisiva en la capacidad competitiva de los puertos. Otro aspecto particularmente importante para reforzar la autonomía de gestión y de funcionamiento de las Autoridades Portuarias se refería a la política de personal. Ninguna organización es

plenamente autónoma si no dispone de los instrumentos necesarios para fijar dentro de un marco legal, como es lógico, su propia política de personal. En este sentido, el proyecto recogía la libertad de las Autoridades Portuarias para nombrar y separar a su personal directivo, aprobar su régimen retributivo, definir la política general de recursos humanos y establecer los criterios para la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de su personal, sin más límites que los derivados del obligado cumplimiento de la normativa laboral y presupuestaria. Por último, la norma propuesta contemplaba la total capacidad de las Autoridades Portuarias para gestionar su propia política comercial internacional, lógicamente con respeto a las competencias propias que corresponden a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores. Con lo que el conjunto de todas estas atribuciones que se delimitaban en la redacción propuesta para la futura ley incrementaban sustancialmente la autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias<sup>101</sup>.

Finalmente, **el último eje sobre el que giraba el Proyecto de ley era la defensa del interés general**. Pues, al hablar de la gestión de los puertos de interés general, la *‘defensa del interés general’* no solamente era imprescindible y obvia sino que era de sentido común por tres razones. Primera, porque la zona económica de influencia del puerto de interés general afecta o puede afectar a varias Comunidades Autónomas. Es decir, que la capacidad exportadora e importadora y el desarrollo económico de éstas vienen de alguna manera condicionados por la oferta infraestructural y de servicios que presente el puerto. Segunda, porque los puertos deben atender tráficos internacionales y de cabotaje nacional, con lo que también atienden el tráfico que desarrolla las relaciones marítimas entre las distintas Comunidades Autónomas del litoral español. Y tercera, porque es responsabilidad de la Administración central del Estado adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar que la gestión de los puertos no suponga distorsión de competencias entre Comunidades Autónomas ni dé lugar a desequilibrios territoriales. Pues bien, a este respecto, la regulación contenida en la formulación legal planteada incluyó una serie de funciones y objetivos del Ministerio de Fomento que serían ejercidos bien directamente, bien a través de Puertos del Estado que se configuraba como el órgano de coordinación, supervisión y control del sistema portuario en el ejercicio de las competencias que eran propias e irrenunciables del Estado. El esquema planteado pasaba por la definición de un terreno común o marco de libre y leal competencia entre los puertos de interés general que surgiría del consenso de todos los actores involucrados en la actividad, Autoridades Portuarias y usuarios, dentro de los límites que estableciera la legislación y de conformidad con los criterios de política económica y de transporte del Gobierno y su posterior control para garantizar el cumplimiento del mismo. De ahí la obligación establecida en el texto que se tramitaba de que el Ente Público Puertos del Estado elaborara anualmente un informe relativo a la ejecución de la política portuaria que elevaría al Ministerio de Fomento<sup>102</sup>.

Se mantuvieron numerosas enmiendas y diversos votos particulares al Proyecto de ley del Gobierno tras el Dictamen de la Comisión para su defensa en el Pleno, formuladas

---

<sup>101</sup> Vid. las relaciones de competencias y funciones de las Autoridades Portuarias establecidas en los artículos 36, 37 y 50 LPEMM en su versión de la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre.

<sup>102</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1.997, VI Legislatura, número 82, de 8 de mayo, pp. 4.059 a 4.063. Vid. en cuanto a la defensa del interés general, los artículos 25, 26 y 27bis LPEMM en la redacción dada por la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre.

por los Grupos de Convergència i Unió, Izquierda Unida, Socialista y Mixto. Las enmiendas del Grupo Socialista incidían en la falta de necesidad del proyecto por cuanto el modelo portuario configurado por la Ley de 1.992 había demostrado ser operativo, eficaz, competente y válido. Ponía en duda que la mayor participación de las Comunidades Autónomas y de otros agentes se hiciera en el proyecto de forma equilibrada. Y, finalmente, apuntaba ya la necesidad de una mayor liberalización portuaria en el sentido propugnado por diversas resoluciones del Tribunal de la Competencia<sup>103</sup>.

La Diputada asturiana por el Partido Popular, **Dña. Mercedes Fernández González**, durante su intervención en el Congreso de los Diputados, insistió en que el Proyecto de Ley presentado el 7 de marzo de 1.997 en las Cortes Generales tenía como '*filosofía general*' modificar la Ley de 1.992 que había recibido las críticas generalizadas de la mayoría de los Grupos Parlamentarios. Recordando a este respecto como, durante su tramitación, se presentaron diez enmiendas a la totalidad con solicitud de devolución del texto al Gobierno. Añadiendo que aquella ley, se había gestado en una '*absoluta soledad parlamentaria*' y al margen de la sociedad y de todas aquellas entidades, asociaciones, organismos y organizaciones que tenían mucho que decir en relación con la gestión de los puertos y los espacios portuarios. Y destacaba, por contraste, que el Proyecto de ley de 1.997 había concitado un consenso importante dentro de la Cámara Baja, recibiendo 193 enmiendas iniciales; de las cuales, al iniciarse la tramitación en el Pleno del Congreso, subsistían 121 y tres votos particulares. De modo que se habían llegado a acuerdos intermedios a partir de la redacción inicial. Recordando asimismo la Diputada Popular que su Grupo tenía la convicción de que se encontraban, centrados y acertando, en el necesario <<*punto medio, serio y ponderado*>>. Donde creían que era necesaria una mayor implicación de las autonomías en la gestión de las Autoridades Portuarias, por proximidad y por desarrollo de los propios hechos y de la propia funcionalidad de las autonomías; como también creían que era necesario y oportuno que los Ayuntamientos tuvieran un incremento de los Vocales en los Consejos de administración. Mientras que el Grupo Socialista apoyaba justamente la tesis contraria: quería más Estado, menos Ayuntamientos y menos autonomía. Determinados portavoces del Grupo Parlamentario Mixto les habían comentado que les sobraba Estado; y finalmente determinados portavoces de otros grupos parlamentarios les habían reclamado más representación de las Comunidades Autónomas<sup>104</sup>.

En el debate final, a propósito de las enmiendas introducidas en el Senado, el **representante del Grupo Socialista**, el Diputado por Tarragona, **D. Fransesc Xavier Sabaté Ibarz**, volvió a verter nuevas críticas sobre el Proyecto de ley considerando que respondía más a un '*pacto político*', como fue el de investidura, que no a razones de eficacia en la gestión o de mejora de la regulación legal. Creía, también, que los propios '*padres de la criatura*' no acaban de reconocerla, que no estaban contentos con su redacción, aunque externamente no lo manifestasen así. Prueba de ello era cómo, durante las intervenciones finales de debate de las enmiendas del Senado, no se habían cantado las

---

<sup>103</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Año 1.997, VI Legislatura, 16 de septiembre de 1.997, Seria A: Proyectos de Ley 37-10, pp. 114 y 115.

<sup>104</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1.997, VI Legislatura, número 104, de 25 de septiembre, pp. 5.272 a 5.274.

excelencias de la nueva regulación. No era una ley que fuera en la dirección de la mejora de la gestión de las Autoridades Portuarias. Sino que, por el contrario, era una ley que iba a crear confusión en la toma de decisiones, en la gestión y en los nombramientos de los Presidentes de las Autoridades Portuarias y de los miembros de los Consejos de administración, en la coordinación y en la atribución de responsabilidades. Finalmente, destacaba como se abría, por primera vez en la historia de nuestro país, la posibilidad de que la gestión de las Autoridades Portuarias y los puertos, en definitiva, se fuera a privatizar. Vaticinando que en un futuro no muy lejano las concesiones podrían ampliarse hasta los 60 años<sup>105</sup>.

## **6.- LA LEY 48/2.003 DE 26 DE NOVIEMBRE VINO A COMPLETAR Y DETALLAR EL RÉGIMEN PORTUARIO.**

La Ley fue presentada como el necesario impulso que precisaba el sector portuario debido al acelerado proceso de mundialización de la economía y del comercio, así como a los crecimientos sostenidos y a los acusados procesos de liberalización de los sistemas de transporte. Todo lo cual había abocado al surgimiento de una ‘oferta portuaria diferenciada’ merced a la implantación de nuevas tecnologías y formas de prestación de los servicios portuarios en una combinación de aportaciones del sector público y del sector privado. Dando lugar a manifestaciones tanto de *‘competencia interportuaria’*, para atraer el tráfico marítimo nacional e internacional, como *‘intraportuaria’* entre los distintos operadores de un mismo servicio dentro del puerto. No debiendo olvidarse tampoco que las políticas económicas y de transportes nacionales y europeas aumentaban el protagonismo de los puertos y del transporte marítimo en las redes transeuropeas de transporte, favoreciendo el desarrollo de cadenas logísticas multimodales marítimo-terrestres competitivas; fomentado igualmente el cabotaje comunitario y potenciando las ventajas de la situación geoestratégica de los puertos españoles para el tráfico marítimo internacional. De modo que, teniendo en cuenta dichas transformaciones, se trataba de lograr una mejora de los procedimientos y los servicios; de establecer fórmulas que incrementaran la competitividad del conjunto del puerto. Con lo que el nuevo texto legal, partiendo de la experiencia normativa acumulada desde 1.992, se dirigía especialmente a dotar a los puertos españoles de interés general de un marco jurídico consistente y estable en el ámbito del régimen económico-financiero y tributario, al tiempo que profundizaba en la regulación del régimen de prestación de servicios y del dominio público portuario. Así que, con dicho propósito, el Proyecto de ley fue presentado el 11 de abril de 2.003 por el Gobierno con la garantía que, de cara a su tramitación, suponía contar con la mayoría absoluta parlamentaria de que disfrutaba el Partido Popular durante la VII Legislatura (2.000-2.004). Pues en las elecciones generales celebradas el 12 de marzo de 2.000 había obtenido 183 escaños en el Congreso de los Diputados y 127 en el Senado frente a los 125 y 53, respectivamente, del Partido Socialista Obrero Español. Pero, sin embargo, cabe resaltar que la iniciativa no contaba con el consenso del resto de las principales fuerzas políticas. Especialmente, es de destacar, claro está, la falta de acuerdo con el Grupo Parlamentario Socialista que constituía

---

<sup>105</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1.997, VI Legislatura, número 125, de 11 de diciembre, p. 6.552.

el principal grupo de la oposición y la alternativa de poder en caso de nuevas elecciones, como así sucedió en 2.004.

El encabezamiento del <<*Dictamen de la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados*>>, emitido el 17 de junio de 2.003 -que luego sería recogido en la Exposición de Motivos del nuevo texto legal- destacaba como, para potenciar la posición competitiva de los puertos españoles en un contexto del sector del transporte, internacional y europeo, globalizado, abierto y liberalizado, garantizando los principios de libre competencia inter e intra portuaria de acuerdo con las características de los tráficos y el número y tamaño de nuestros puertos, el nuevo Proyecto de ley subrayaba los factores o criterios de rentabilidad y eficiencia en la explotación del dominio público portuario y apostaba decididamente por la promoción e incremento de la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias y en la prestación de los servicios portuarios a través del otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes. Con lo que, en definitiva, se completaba el marco jurídico mediante la incorporación de nuevos mecanismos que tenían por objeto potenciar la calidad y eficacia en la prestación de los servicios portuarios y comerciales, favoreciendo la reducción global efectiva del coste del paso de las mercancías por los puertos, en línea con las propuestas y criterios incluidos en la política europea de transportes. Mencionando el referido Dictamen, como ‘*elementos clave*’ que desarrollaba el Proyecto de ley para conseguir los objetivos perseguidos, especialmente, el de desarrollo de la competencia interportuaria, potenciando la autonomía de gestión económico-financiera de los organismos públicos portuarios sobre los principios de autosuficiencia económica y de cobertura de costes por transferencia de los mismos a los usuarios bajo principios homogéneos y no discriminatorios basados en la recuperación de los costes de explotación, los costes externos y los costes de las nuevas inversiones<sup>106</sup>. La potenciación de la competencia intraportuaria a través de la regulación de la prestación de los servicios portuarios por parte de la iniciativa privada en un régimen de libertad de acceso. La introducción de importantes y novedosos elementos en la regulación de la gestión del dominio público portuario para conseguir un completo desarrollo del modelo concesional que favoreciera la máxima rentabilización socioeconómica de este dominio público dentro de los usos portuarios. Y el incremento de la inversión privada en las instalaciones y los equipamientos portuarios fomentada con una regulación económica clara y estable en el tiempo, que permitiera la planificación financiera de esas inversiones a largo plazo. Destacando, por último, la disminución de costes del sistema portuario español para mejorar la competitividad y la capacidad de inversión de las infraestructuras al tratarse de un sistema económicamente autosuficiente. En cualquier caso, cabe reseñar que respecto del texto de la Comisión mantuvieron un importante número de enmiendas los Grupos Parlamentarios Mixto, BNG, Vasco, Catalán, de Coalición Canaria, Izquierda Unida y Socialista<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Vid. sobre este tema específico A. RUIZ OJEDA, *La financiación de los puertos y del sistema portuario de titularidad estatal: una aproximación al régimen de perecuación*, Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red número 21, septiembre-diciembre 2.004, pp. 57 a 71, defendiendo especialmente la necesidad de incluir los costes de nuevas infraestructuras en la contabilidad portuaria.

<sup>107</sup> Vid. Dictamen de la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A: Proyecto de Ley, 25 de julio de 2.003, número 141-12, pp. 611 y 612.; 747 y 748.

El **Ministro de Fomento, D. Francisco Álvarez Cascos y Fernández**, durante la presentación del Proyecto de ley ante el Pleno de la Cámara Baja subrayó el hecho de que se trataba de establecer un marco jurídico que no modificaba en ningún aspecto, sino que respetaba escrupulosamente el esquema competencial que surgió del último cambio legislativo en el ámbito portuario efectuado en 1.997; ni alteraba tampoco el marco de autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias, cuyos Consejos de administración mantendrían su composición, la forma de nombramiento de sus miembros y la totalidad de sus competencias y funciones como mejor garantía para la eficacia en la gestión portuaria, para la integración en los intereses económicos y territoriales de la Comunidad autónoma en la que se ubican y, en definitiva, para que pudiera desarrollarse la competencia interportuaria. Asimismo destacó que en ningún caso suponía la privatización de los puertos españoles, y tampoco la desregulación de los mismos, ya que los puertos continuarían siendo ámbitos incluidos en el dominio público, en los que se quería potenciar la participación de la iniciativa privada, tanto en la financiación de infraestructuras como en la prestación de servicios, a través del completo desarrollo de modelos concesionales. Resaltando, por otra parte, que este proceso de liberalización comportaba necesariamente un reforzamiento de los mecanismos reguladores por parte de los poderes públicos, con el objeto de que quedaran completamente garantizados los marcos de libre y leal competencia.

El Proyecto de ley se estructuraba a través de cuatro Títulos. El **Título I**, que se refería al <<**Régimen económico**>>, venía a dar respuesta a tres tipos de necesidades: En primer lugar, compatibilizaba la doctrina constitucional establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1.995, de 14 de diciembre, sobre lo que debía entenderse por ‘*prestaciones patrimoniales impuestas de carácter público*’, con el modelo de gestión de los puertos y con las exigencias de mejorar la competencia de los puertos españoles en el actual mercado internacional de transporte marítimo; en segundo lugar, conseguía una mejor adaptación del sistema tarifario en su conjunto a la doctrina constitucional, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en la financiación del sistema portuario; y, en tercer lugar, el sistema portuario se articulaba como un instrumento de primer orden para la competitividad de los puertos, para potenciar la participación de la iniciativa privada en la actividad portuaria y en la provisión de infraestructuras y para impulsar las políticas de transportes<sup>108</sup>. Las principales innovaciones de este Título eran las siguientes: Se redefinían y simplificaban las antiguas tarifas portuarias en tasas por utilización especial de las instalaciones portuarias. Se creaba la tasa por servicios generales, no comerciales, prestados por la Autoridad Portuaria, lo que reforzaba la competencia interportuaria en un marco de autonomía de gestión. Se reducía el peso porcentual de la tasa a la mercancía y se

---

<sup>108</sup> Para P.F. NAVARRO FERNÁNDEZ, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, <<La nueva regulación de las tasas portuarias contenida en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General>>, Atelier, Barcelona, 2.004, pp. 129 a 132, mantiene que la exégesis normativa de la reforma operada se encuentra en la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 14/2.000, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, pues representa un punto de inflexión en el planteamiento financiero de los puertos de interés general, y marca una nueva etapa en la que las prestaciones portuarias van a retomar la condición de ingresos de derecho público y naturaleza tributaria. Giro copernicano motivado por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto de ‘*prestación patrimonial de carácter público*’.

aumentaba el de la tasa al buque en el total de los ingresos portuarios, de acuerdo con las tendencias vigentes en los puertos europeos. Se reducían las tasas portuarias, cuando se tuvieran infraestructuras otorgadas en concesión. Se preveían coeficientes correctores que disminuían la cuantía de las tasas en los puertos más rentables y las incrementaban en los menos rentables, para garantizar el principio de autosuficiencia económica y la no discriminación de los tráficos cautivos. Se regulaban bonificaciones para potenciar a España como plataforma logística internacional; para favorecer la intermodalidad, el cabotaje comunitario y la captación y consolidación de tráficos; para incrementar la calidad en la prestación de los servicios, así como las mejores prácticas medioambientales, sin olvidar las circunstancias de alejamiento, insularidad y en su caso de doble insularidad de Ceuta, Melilla, Baleares y Canarias. Se acotaba el ámbito de los precios privados a las tarifas por servicios comerciales prestados por las Autoridades Portuarias en régimen de concurrencia con la iniciativa privada, estableciéndose el principio de libertad tarifaria. Se reforzaba el papel del fondo de compensación interportuario como elemento básico de solidaridad entre los puertos españoles y de garantía de la autosuficiencia global económica del sistema portuario.

Las principales innovaciones que se recogían en el **Título II** del Proyecto de ley, relativo al <<**Régimen de planificación, presupuestario, tributario, de funcionamiento y de control**>> residían en regular el marco estratégico como un nuevo instrumento, mediante el cual se definía el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación y los objetivos generales del conjunto del sistema portuario estatal, de conformidad con la política económica y de transportes del Gobierno. Se dotaba de mayor sistemática y seguridad jurídica a la definición y aprobación de los diferentes instrumentos de planificación de cada puerto, creando mecanismos que permitieran ajustar la inversión a las necesidades, favoreciendo la coordinación e integración de los puertos en el sistema de transportes de interés general. Se establecía un convenio colectivo para todo el sistema portuario, negociándose en cada Autoridad Portuaria un acuerdo de empresa en materia de productividad y otros aspectos específicos, cuya vigencia sería como máximo la del convenio colectivo<sup>109</sup>.

El **Título III** del Proyecto de ley relativo a la <<**Prestación de los servicios portuarios**>> afrontaba la liberalización de los mismos de acuerdo con las orientaciones políticas de la Unión Europea, lo que implicaba abandonar el sistema de gestión de dichos servicios fundado en la titularidad estatal y concentrar los esfuerzos en la creación de marcos jurídicos y económicos que reforzaran el desarrollo de mayores niveles de competencia y eficiencia entre los prestadores de servicios como único mecanismo para

---

<sup>109</sup> M. NAVAJAS REBOLLAR, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, <<Régimen de planificación presupuestario, tributario, de funcionamiento y de control en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General>>, Atelier, Barcelona, 2.004, pp. 78 y 79, afirma que la nueva Ley sobre puertos pretendía consolidar el ‘*carácter de sistema*’ del conjunto de los puertos de interés general frente a la Ley de Puertos de 1.992 en la que el papel de Puertos del Estado como coordinador quedaba muy difuminado. Razón por la cual, introduce una serie de novedades consistentes en la creación de nuevos instrumentos de planificación que permitan, amen de la revitalización del tan pretendido papel de Puertos del Estado como coordinador del sistema portuario, promover un marco de leal competencia interportuaria y definir los objetivos del sistema mismo.



lograr la reducción de costes del paso de las mercancías por los puertos. Para lograrlo, se establecía una nueva regulación de los servicios portuarios y del acceso al mercado, con el consiguiente abandono de la reserva de la titularidad pública de los mismos, imprescindible para crear marcos de competencia. Reconvirtiéndose los contratos de gestión indirecta de prestación de servicios en licencias. El equilibrio económico en la prestación de los servicios portuarios desapareció. Se estableció asimismo la libertad de acceso a la prestación de los servicios portuarios sin limitaciones por volumen de la demanda en un marco de libre competencia. Se introdujo el principio de '*autoprestación de los servicios*' hasta los niveles definidos en la propuesta Directiva europea –que no se aprobaría–; se introdujo la posibilidad de '*integración de servicios técnico-náuticos*' por parte del titular de una terminal no abierta al tráfico general con el objetivo de mejorar los costes para los tráficos cautivos que no tienen posibilidad de puerto o terminal alternativa. Se potenció el régimen de incompatibilidades entre los prestadores de los servicios portuarios con la mira puesta en favorecer la competencia y evitar la formación de monopolios. Se daba un tratamiento específico y diferenciado al servicio portuario de practica, dada su importancia para la seguridad de las operaciones portuarias. Regulándose, también, el servicio de recepción de desechos generados por buques, de acuerdo con el Real Decreto 1.381/2.002, de 20 de diciembre, que traspuso a la legislación española el contenido de la Directiva 2.000/59/CE, del Parlamento y del Consejo, de 27 de noviembre, estableciéndose la tarifa fija que debía exigir la Autoridad Portuaria a todo buque que hiciera escala en su puerto con el objetivo de evitar vertidos ilegales en el mar.

Respecto al **sector de la estiba**, el Proyecto de ley suponía una reforma del régimen jurídico del servicio portuario de carga, descarga, estiba, desestiba y transbordo de mercancías, introduciendo el principio de '*autoprestación*' y unificándolo con el resto de los servicios portuarios sin producir modificaciones sustanciales de la regulación laboral del sector de la estiba en España. No se alteraba, por tanto, el '*statu quo*' de los trabajadores portuarios, manteniéndose sus derechos laborales y el nivel de empleo en el sector. Se reforzaba, no obstante, la profesionalización y cualificación del servicio con la exigencia de una titulación de formación profesional a los nuevos estibadores como requisito habilitante. Y finalmente, se eliminaba la participación de las Autoridades Portuarias en la administración de las sociedades que gestionaban los censos de los trabajadores portuarios, suprimiendo un intervencionismo que, según entendía, el sector hacía tiempo que no necesitaba al contar con agentes empresariales y sindicales perfectamente cualificados. Abriéndose el campo de la negociación colectiva, como en cualquier otro sector económico, sin ninguna intervención de la Administración pública<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> I. ARROYO MARTÍNEZ, *El régimen jurídico de los servicios portuarios (especial referencia a la Ley 48/2.003, de régimen económico y de prestación de servicios en puertos de interés general)*, Anuario de Derecho Marítimo, Volumen 21, Gobierno Vasco, Departamento de Transportes y Obras Públicas, 2.004, pp. 32 y 42, afirma que la nota más destacada de la nueva regulación es la mayor liberalización o privatización de los servicios portuarios que deben prestarse en régimen de libre competencia; esto es, que la titularidad y la gestión pasan al sector privado bajo los criterios de eficacia y rentabilidad. Debiendo, no obstante, el sector público garantizar la seguridad, la continuidad, la universalidad del servicio y la razonabilidad de los precios que constituyen obligaciones inherentes a un servicio público. G. ARIÑO ORTIZ, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, El Régimen de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General, Atelier, Barcelona, 2.004, p. 38, mantiene que la nueva ley opera un cambio en la concepción de los

El **Título IV**, por último, referido a la regulación del <<*dominio público portuario estatal*>>, presentaba como innovaciones el que se regulaba más ampliamente el dominio público portuario, configurándose como categoría demanial específica, aunque formando parte del dominio público marítimo-terrestre; se procedía a una delimitación y ordenación más exhaustiva de los usos y las actividades permitidas en el dominio público portuario. Se establecía asimismo una nueva regulación de las concesiones demaniales, dirigida a favorecer la inversión privada, incrementando el plazo máximo de vigencia para permitir la amortización de la inversión privada en grandes obras de infraestructura portuaria. En este punto, cabe destacar que se fomentaba la publicidad y concurrencia en el otorgamiento de las concesiones; se recuperaba la propuesta de los proyectos de competencia y se potenciaba el concurso; desarrollándose también el contrato de concesión de obra pública para su aplicación a las infraestructuras portuarias. Regulándose, finalmente, la prevención y el tratamiento de aquellas actuaciones que pudieran tener efectos en el medio ambiente (vertidos, recepción de desechos y residuos procedentes de buques y obras de dragado)<sup>111</sup>.

El **Grupo Socialista**, representado por el Diputado pontevedrés **D. Guillermo Hernández Cerviño**, sin embargo, no se sintió representado con el texto finalmente aprobado lo que fue presentado como '*la pérdida de una oportunidad para fijar un modelo portuario definitivo*' que con la base del diálogo parlamentario y social hubiese sido posible. Considerándola como una ley hecha desde la cultura de la parcialidad, en la que las prioridades no eran las que deberían ser. Se tachaba a la ley de anticipatoria de la privatización de servicios públicos y de acomodarse a los intereses de los grupos que habían pactado con el Ministerio de Fomento; además de haber tenido una tramitación acelerada en la que se habían rechazado las más de 500 enmiendas presentadas por el Grupo Socialista en ambas Cámaras<sup>112</sup>. Mientras que, por el contrario, el Grupo parlamentario mayoritario, el **Grupo Popular**, en la persona del Diputado por la Región de Murcia **D. Andrés José Ayala Sánchez**, resaltó que la ley respondía a las políticas que nos habían llevado al crecimiento y la estabilidad y se enmarcaba, en coherencia con la política del Partido Popular, en una gestión más eficaz y eficiente, conjugando, por supuesto, la actuación pública con la iniciativa privada, mejorando la competitividad y aprovechando la posición geoestratégica que España tiene en el mundo. Destacaba que el '*proyecto había sido consensuado con las fuerzas sindicales y empresariales*'; habiéndose aceptado 181 enmiendas en la tramitación en el Congreso y que votaría a favor de la mayoría de las 49

---

servicios públicos que ya no aparecen vinculados a la titularidad pública (salvo los servicios generales) sino que se constituyen como una actividad de libre acceso, como '*actividad económica general*'.

<sup>111</sup> Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.003, VII Legislatura, número 258, de 12 de junio de 2.003, pp. 13.358 a 13.360. Obvio un análisis más detallado del texto legal dada su extensión y detallismo (132 artículos y 40 Disposiciones adicionales, transitorias y finales). A. MENÉNDEZ REXACH, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, <<El Régimen de dominio público portuario en la nueva Ley>>, Atelier, Barcelona, 2.004, pp. 58 y 59, expone que uno de los objetivos de la Ley de Puertos de 2.003 era, precisamente, el de marcar las diferencias con la legislación de costas. Lo que llevó a incluir en aquella la regulación de numerosas cuestiones que la Ley de Puertos de 1.992 había remitido a la de costas, aunque la supletoriedad de ésta se mantuvo al seguir los puertos formando parte del dominio público marítimo-terrestre.

<sup>112</sup> Vid. en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 2.003, VII Legislatura, número 293, la intervención del representante del Grupo Socialista, Sr. Hernández Cerviño, páginas 15.448-15.449, y la intervención del Sr. Ayala Sánchez, pp. 15.451-15.453.

enmiendas presentadas en el Senado (se aprobaron 48), con lo que se habían acogido numerosas propuestas de otros Grupos Parlamentarios. Asimismo recalcó que el Proyecto de ley incorporaba el modelo europeo del <<*Libro Blanco del transporte*>> y también, por supuesto, la futura Directiva de acceso a los mercados de servicios portuarios que se encontraba en el trámite de conciliación. Un punto, éste último, que fue objeto precisamente de crítica por el representante del Grupo parlamentario del PNV por considerar que se daba el caso insólito de aprobar una ley que realizaba, con carácter previo, la trasposición de una Directiva de la Unión Europea aún no aprobada<sup>113</sup>.

En coherencia con la amplitud de la reforma proyectada, la nueva Ley de 2.003<sup>114</sup> derogó buena parte de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante -50 preceptos, entre artículos, disposiciones adicionales y transitorias, fueron suprimidos- y modificó otra veintena de artículos. De modo que la Ley de referencia del sector quedó subsistente casi exclusivamente en su parte introductoria y de organización portuaria<sup>115</sup>. Razón por la cual, la nueva Ley autorizaba al Gobierno para que en el plazo de un año a partir de la publicación de la misma elaborara un texto refundido de ambas leyes que recogiera, respecto de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, las modificaciones introducidas desde su aprobación y entrada en vigor<sup>116</sup>. Una disposición que, como es obvio, no llegó a materializarse en el plazo establecido debido a la tradicional acumulación de proyectos legislativos en manos del Ejecutivo unida al cambio de signo político del Gobierno que supuso el inicio de la siguiente Legislatura. Debiendo esperar hasta el año 2.011 para hacerse realidad, pero ya en aplicación de la Disposición Final 7ª de la Ley 33/2.010, de 5 de septiembre, refundiendo toda la producción legislativa en vigor sobre la materia.

---

<sup>113</sup> Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.003, VII Legislatura, número 293, pp. 15.546-15.547, la intervención del representante del PNV, Sr. Otxoa de Eribe Elorza, quien señaló: <<A nuestro juicio -y creo que al de otros grupos de la Cámara-, esta ley falla, en primer lugar, porque se antepone a la aprobación de una normativa europea, de una directiva, pretendiendo no se sabe si ayudar o empujar a las pretensiones de la comisaria europea, doña Loyola de Palacio, o simplemente dar una lección al resto de Europa de cómo hay que hacer las cosas>>.

<sup>114</sup> Un examen de los cambios más destacados en cada uno de los apartados de la regulación que contenía el nuevo texto legal de 2.003 se encuentra en P. ACERO IGLESIAS, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los Puertos de interés general*, <<La incidencia sobre los procedimientos de gestión portuaria de la Ley 48/2.003 de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General>>, Atelier, Barcelona, 2.004, pp. 110 a 127.

<sup>115</sup> Vid. a este respecto la Disposición derogatoria única y la Disposición final 2ª de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General. Así como la Disposición Final 7ª de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, de modificación de la anterior, que autorizaba al Gobierno para realizar la refundición de las dos leyes (LREYPSPIG y LPEMM) en el plazo de seis meses.

<sup>116</sup> Vid. Disposición final 6ª de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

## 7.- LA MODIFICACIÓN SUSTANTIVA DE LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. LA LEY 33/2.010, DE 5 DE AGOSTO.

En un intento por potenciar aún más la eficiencia económica de nuestro sistema portuario dada la capital importancia que el mismo tiene para la economía nacional –pues, con los datos publicados en el año 2.010, entre el 80 y 85% de las importaciones y el 50% de las exportaciones pasaban por los puertos del Estado<sup>117</sup>–; así como de hacer posible el desarrollo del transporte de mercancías de acuerdo con el modelo portuario/marítimo propugnado por la Unión Europea de fomento de la intermodalidad –dentro del cual se incluyen medidas como el fomento del tráfico comunitario de cabotaje, de los trayectos de corta distancia y de las denominadas autopistas del mar–, nuestro Legislador acometió una reforma sustantiva de la regulación contenida en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, a través de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto. Pues bien, en cuanto al planteamiento político del Proyecto de ley presentado por el Gobierno, se trataba de alcanzar un ‘*consenso político*’, mediante la incorporación de propuestas de los diferentes Grupos Parlamentarios, para lograr un marco normativo estable y al mismo tiempo conseguir una mejora cualitativa y sustancial del sistema portuario de conformidad con la orientación ya señalada<sup>118</sup>. El proyecto, sin embargo, sería objeto de una propuesta de veto en el Senado o enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió proponiendo su devolución al Congreso de los Diputados, tachándolo de demasiado reglamentista y centralista<sup>119</sup>. El mismo Grupo volvería a reiterar sus críticas en la sesión plenaria final de debate de las enmiendas del Senado pero alabando, al mismo tiempo, los aspectos técnicos del Proyecto de ley que habían sido consensuados por los Grupos mayoritarios Socialista y Popular, contando con un amplio respaldo del resto de los Grupos<sup>120</sup>.

Dado el bajo coste del transporte marítimo de mercancías, el nuevo texto se marcaba como objetivo el convertir a nuestros puertos en centro logísticos avanzados, esto es, en puertos que sirvieran a una extensa zona cercana y que atendieran las necesidades del tejido industrial como “*nudos de conexión intermodal*” con el transporte por carretera y el

---

<sup>117</sup> Vid. La exposición de motivos de la Ley 33/2010 de 5 de agosto de modificación de la Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General (LREYPSPIG).

<sup>118</sup> Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, número 432, 2 de diciembre, página 4, que recoge la intervención de la Secretaria de Estado de Transportes, Sra. Gutiérrez del Castillo, en la sesión de la Comisión de Fomento.

Una de las consecuencias del citado ‘consenso político’ fue que el Recurso de inconstitucionalidad que se había presentado el 27 de febrero de 2.004 en representación de 78 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra determinados preceptos de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, quedó sin objeto al incorporarse las correspondientes modificaciones al Proyecto de la Ley que daría lugar finalmente a la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, en lo relativo a la exigencia de reserva de ley para la regulación de las tasas portuarias. Únicamente quedó impugnado el artículo 38.2 de la Ley 48/2.003 sobre tramitación del Plan Director del Puerto que fue estimado constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 216/2.012, de 14 de noviembre, al no vulnerar las competencias autonómicas sobre medio ambiente.

<sup>119</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, número 51-b, de 14 de junio de 2.010, pp. 95 y siguientes.

<sup>120</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.010, IX Legislatura, número 183, de 17 de junio, página 49 y siguientes.

ferrocarril. Debiendo resaltar como, en este contexto, la ley pretendía profundizar en los principios de autonomía de gestión y suficiencia financiera, ya asumidos por la normativa previa, debiendo resaltarse como principal aportación la flexibilización del sistema tarifario para que cada Autoridad Portuaria pudiera adaptarse a su realidad particular. E intensificaba la liberalización de los servicios portuarios así como de la actividad económica y comercial de los puertos pretendiendo, de esta forma, que la legislación portuaria pudiera constituir un sostén permanente a la competitividad del sistema portuario estatal. Así, en relación con el primer objetivo, de carácter económico, se mantuvo la idea ya incluida en la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre, de que los ingresos por infraestructuras y la utilización de espacios portuarios constituyeran ingresos de las Autoridades Portuarias. Dichos ingresos, juntos con otros eventuales que la ley les atribuía, tenían que cubrir todos los gastos de explotación incluida la amortización de los activos, más un rendimiento razonable que se reinvertiría en los mismos. De esta manera, se lograba que las inversiones en infraestructura portuaria que realizaba cada Autoridad Portuaria fueran independientes de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La Ley profundizaba igualmente en el carácter de tasas de las tarifas portuarias manteniendo la cuantía y la estructura básica común al conjunto de Autoridades Portuarias pero con la posibilidad de proponer “*coeficientes correctores*” para el buque, el pasaje y la mercancía, dentro de los límites y criterios establecidos en la ley y por Orden ministerial. Con la idea de que cada entidad portuaria asumiera la responsabilidad de sostener su propia estructura de costes. Con ello se conseguía también, al mismo tiempo, fomentar la competencia interportuaria para captar los distintos tipos de tráfico marítimo existentes en función de sus propias estrategias comerciales. Inscribiéndose, en la misma línea, la posibilidad de proponer la cuantía de las bonificaciones a aplicar a las diferentes tasas.

En lo relativo a la liberalización de servicios portuarios, segundo de los objetivos marcados, esta ley mantuvo el principio de libre concurrencia de la iniciativa privada al cuadro de servicios así catalogados en la anterior Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, por contraposición a los “*servicios generales*” que eran prestados al conjunto de los usuarios del puerto sin necesidad de solicitud (artículos 57 y ss. de Ley). Los referidos servicios portuarios realizados a instancia del particular, definidos como aquéllos asociados a operaciones de tráfico marítimo realizadas en el ámbito territorial de la Autoridad Portuaria, se prestarían mediante licencia que se otorgaría con carácter reglado. Además, se procedía a suprimir la consideración de servicio portuario de las actividades de depósito y transporte horizontal de mercancías y se mejoraba la regulación de la tasa por recepción y deshecho de residuos por buques.

## 8.- ESBOZO GENERAL DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE CONSTITUIDA POR EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE APROBADO MEDIANTE EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2.011, DE 5 DE SEPTIEMBRE.

La Ley de 2.010 autorizaba al Gobierno para que, en el plazo de seis meses a partir de la publicación de la misma, elaborara un texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; así como de la Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General; y de la propia ley que otorgaba la autorización. Logrando el Ejecutivo socialista formular el texto único de conformidad con el encargo parlamentario justo en los últimos días de la IX legislatura, el 5 de septiembre de 2.011<sup>121</sup>. A este respecto, cabe destacar que la autorización de delegación legislativa se hacía con la fórmula más amplia permitida por el artículo 82.5 de la Constitución para la refundición de textos normativos al especificar que la misma alcanzaba a regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que habían de ser refundidos y no a la mera formulación de un texto único. El razonamiento que impulsaba esta labor de unificación legislativa era la de que, al tratarse como he expuesto de textos normativos aprobados sucesivamente, en distintas épocas, con carácter más acumulativo que sustitutivo, y fruto de cambios en el Legislador de orientaciones y de criterios en el modelo portuario, el conjunto carecía de la necesaria coherencia, consistencia y vinculación sistemática. De modo que la tarea integradora, fruto de un concienzudo estudio técnico de cada norma, se hacía imprescindible.

El texto refundido resultaba ser, como era de esperar, una normativa muy extensa pero bastante manejable en comparación con el conjunto normativo que venía a sustituir<sup>122</sup>. A ello contribuye la distribución sistemática del nuevo texto que incluye un Título Preliminar con '*disposiciones comunes*' tanto al régimen portuario como al de la marina mercante. Al que le sigue un Libro Primero, dividido en siete Títulos, referido al '*sistema portuario de titularidad estatal*' que aborda con detalle todos los aspectos relativos al régimen de puertos (tales como la organización, la gestión del territorio<sup>123</sup>, la protección del medio ambiente y el mantenimiento de la seguridad, la prestación de servicios o el régimen económico), con un nivel de precisión casi reglamentario. El Libro Segundo, por su parte, se dedica, al igual que en el texto originario de la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre, a la '*Marina Mercante*'. Al ser un tema que, no obstante tener identidad y problemática propias, se encuentra estrechamente ligado al ámbito portuario. Y finalmente, el Libro Tercero

---

<sup>121</sup> Vid. la Disposición Final 7ª de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General que dio lugar a la aprobación del Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, (BOE número 253, de 20 de octubre y BOCG serie D número 649, de 2 de noviembre de 2.011).

<sup>122</sup> El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, consta de 320 artículos, 33 Disposiciones Adicionales, 8 Disposiciones Transitorias, 4 Disposiciones Finales y 3 Anexos.

<sup>123</sup> Vid. F.A. CASTILLO BLANCO y J. E. QUESADA LUMBRERAS, (Dir. A. Palomar Olmeda y L. J. Parejo Alfonso) *Derecho de los Bienes Públicos*, 2ª edición, Volumen II, Capítulo 6, <<Régimen jurídico de los Puertos: Evolución y situación>>, Cizur Menor (Navarra), 2.013, pp. 581 a 594, que contiene una exposición del vigente sistema de concesiones y autorizaciones en el dominio público portuario.

contiene, en cuatro títulos, las *‘disposiciones aplicables tanto a los puertos como a la marina mercante’* centradas principalmente en el régimen de policía y en el régimen sancionador, con la tipificación de las distintas infracciones y sanciones aplicables.

Pues bien, los retos que se planteaba el Ejecutivo al asumir la tarea encomendada por las Cortes Generales de refundición pueden resumirse afirmando que pretendía desarrollar una *‘labor clarificadora del conjunto de la normativa a integrar’*. Se trataba de dotar de coherencia al conjunto de los instrumentos técnicos y de las reglas institucionales que se habían ido introduciendo sucesivamente. En este plano, de carácter lingüístico-formal, cabe mencionar también la necesidad de homogeneizar la terminología empleada y de actualizar las remisiones que las distintas leyes habían ido haciendo, a su vez, a otros textos normativos. Pero al mismo tiempo abordaba una tarea de *‘regularización y homogeneización’* consistente en resolver las contradicciones y disfunciones que inevitablemente habían aparecido en textos aprobados en épocas diversas, con la intención de dotarlo de coherencia y consistencia material o sustantiva. Sin olvidar la necesaria *‘acomodación de la estructura normativa’*. De modo que, como complemento indispensable de las dos tareas propias ya señaladas de la delegación legislativa encomendada, el Gobierno realizó pequeñas alteraciones en la redacción de los contenidos del articulado. Mereciendo especial mención la desagregación o separación en párrafos distintos de artículos especialmente largos y complejos. Lo que acontece, claro está, con cierta habitualidad en relación con las disposiciones de contenido económico como las tasas por la utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público portuario o por la utilización de las instalaciones portuarias que incorporan, cada una de ellas, la regulación detallada sobre el hecho y las base imponible, el sujeto pasivo, las bonificaciones y los índices correctores.

Por último, pretendió también desarrollar una *‘labor de acomodación del derecho adicional y transitorio’* mediante la fijación del contenido lógico que debía mantener el nuevo texto con el carácter de disposiciones adicionales. Lo que incluye, en parte, materias que antes eran propias del articulado -como las Sociedades Anónimas de Gestión de Estibadores Portuarios, SAGEP- y, en parte, materias que ya estaban reguladas con tal carácter. Y también mediante la determinación de cuál debía de ser el derecho transitorio que se mantiene vigente respecto de cada una de las leyes refundidas. Resultando la norma aprobada acorde con las aspiraciones propuestas. Con lo que, en definitiva, entiendo que se ha logrado un texto respetuoso con el conjunto del Derecho vigente al tiempo de otorgarse la delegación legislativa pero que resulta lo suficientemente claro y bien estructurado como para suponer un salto cualitativo en cuanto a la calidad de la legislación y a la garantía de la seguridad jurídica que aporta al ciudadano<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Entre los contenidos últimos del Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, el Anexo I, apartado 11, incluye al *‘Puerto de Los Cristianos’* de Tenerife entre los Puertos de Interés General –como ya hacía la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre- lo que fue objeto de Recurso de inconstitucionalidad por la Comunidad Autónoma de Canarias. Siendo resuelto el citado Recurso por la Sentencia del Tribunal Constitucional 174/2.014, de 23 de octubre, que sancionó la constitucionalidad de la medida por concurrir las circunstancias previstas en el artículo 4.1.e) y f) del Real Decreto Legislativo, al considerar que su inclusión resultaba justificada por constituir, a juicio de la Administración General del Estado, un elemento esencial de la seguridad del tráfico marítimo en las Islas Canarias y que canaliza una parte significativa del tráfico de pasajeros con otras islas.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PUERTOS DEL ESTADO, HACIA UNA POTENCIACIÓN DEL MODELO DE AUTORIDAD PORTUARIA.**



## **CAPÍTULO IV**

### **LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PUERTOS DEL ESTADO, HACIA UNA POTENCIACIÓN DEL MODELO DE AUTORIDAD PORTUARIA.**

#### **1.- LA PUESTA EN MARCHA DE UNA NUEVA POLÍTICA PARA LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.**

A.- Génesis de una nueva política portuaria del Estado: El surgimiento del problema social y la necesidad de incorporarlo a la agenda política como problema a resolver.....Pág. 183

a.- La incorporación a la agenda política del Gobierno de España y la toma de la decisión política.....Pág. 183

b.- Identificación de los distintos actores de la política portuaria. .... Pág. 189

c.- Determinación de los recursos al servicio del conjunto de actores públicos y privados.....Pág. 195

B.- Tipo de política pública que se examina y fases esenciales en el desarrollo de la política portuaria estatal con carácter general. ....Pág. 200

#### **2.- EXAMEN ESPECÍFICO DEL CONTENIDO DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO: EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS ACTORES ANTE LA PROPUESTA DE DECISIÓN POLÍTICA PRESENTADA.**

A.- Posiciones de los representantes parlamentarios.....Pág. 210

B.- Posiciones entre los representantes de los grupos-objetivo.....Pág. 211

C.- Consideraciones sobre las posiciones mantenidas por el conjunto de actores de la política portuaria respecto del modelo de organización del sistema de puertos del Estado. ....Pág. 214

D.- Análisis DAFO sobre la conveniencia de formulación de un nuevo modelo de gestión portuaria.....Pág. 215

#### **3.- EL MODELO DE ORGANIZACIÓN PORTUARIA ACOGIDO EN EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO.**

A.- Examen del panorama normativo precedente relativo a la organización portuaria.....Pág. 217

B.- La posición preeminente en la dirección superior, la coordinación y control del sistema portuario de interés general se atribuye con claridad a Puertos del Estado.....Pág. 224

C.- El mantenimiento de la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias. ....Pág. 227

D.- Avances obtenidos en cuanto a la meta propuesta de la profesionalización de la gestión de cada puerto.....Pág. 228

E.- Breve análisis del Programa Político Administrativo en materia organizativa.....Pág. 229

#### **4.- EXAMEN DEL ESQUEMA ORGANIZATIVO VIGENTE PARA CADA AUTORIDAD PORTUARIA.**

A.- Designación y funciones del Consejo de Administración.....Pág. 230

B.- Carácter y funciones del Presidente de la Autoridad Portuaria.....Pág. 231

C.- Carácter y funciones del Director de la Autoridad Portuaria.....	Pág.232
D.- Naturaleza y funciones del Consejo de Navegación y Puerto.....	Pág.232
<b>5.- NUEVAS FORMULAS ORGANIZATIVAS EN EL ÁMBITO PORTUARIO QUE COMPLETAN EL ESQUEMA LEGAL.</b>	
A.- Exposición de las nuevas fórmulas organizativas que han ido surgiendo a partir de la década de los años noventa del siglo XX en el ámbito portuario. ....	Pág. 233
a.- Las Asociaciones y Fundaciones creadas por la propia Autoridad Portuaria. ....	Pág. 233
b.- La <<Comunidad Portuaria>> barcelonesa.....	Pág.234
c.- El intento de creación de una red global: el <<Clúster Marítimo Español>>.....	Pág. 235
B.- Razones que justifican la aparición y consolidación de las nuevas estructuras organizativas: el reconocimiento de la “comunidad portuaria” o de la “red portuaria”. ....	Pág. 236
C.- Breve exposición del ‘cuadro de actores’ que se deduce de la implementación de la política portuaria.....	Pág. 237
<b>6.- LAS DIRECTRICES GENERALES QUE SE DEDUCEN DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LOS PUERTOS DEL ESTADO .....</b>	
<b>7.- EVALUACIÓN DE LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA PORTUARIA EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO: EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS ACTORES.</b>	
A.- Posiciones de los distintos actores de la política portuaria en relación con la estructura organizativa implementada.....	Pág. 243
a.- Opiniones de los Representantes de los Grupos parlamentarios que componen el elenco de actores estrictamente político.....	Pág. 243
b.- Evaluación que realizan los representantes de los grupos-objetivo.....	Pág.246
c.- Opiniones formuladas sobre la estructura organizativa por los beneficiarios de la política pública.....	Pág. 252
B.- Consideraciones generales sobre la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la estructura organizativa.....	Pág. 256
<b>8.- CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ASPECTO ORGANIZATIVO DE LA POLÍTICA PORTUARIA.....</b>	
<b>Pág. 257</b>	

## CAPÍTULO IV

### LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PUERTOS DEL ESTADO, HACIA UNA POTENCIACIÓN DEL MODELO DE AUTORIDAD PORTUARIA.

#### 1.- LA PUESTA EN MARCHA DE UNA NUEVA POLÍTICA PARA LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.

**A.- Génesis de una nueva política portuaria del Estado: El surgimiento del problema social y la necesidad de incorporarlo a la agenda política como problema a resolver.**

**a.- La incorporación a la agenda política del Gobierno de España y la toma de la decisión política.**

Toda política pública parte de la existencia de una problemática social que es valorada por el estamento político-administrativo y juzgada como de necesaria resolución por el mismo, como ya he apuntado en el Capítulo anterior. En todo caso, la intervención de los denominados “actores públicos” es clave o absolutamente necesaria pues, de lo contrario, caeríamos en la tentación de confundir las políticas públicas con meras actuaciones de grupos privados o no gubernamentales. Pues bien, en relación con la política portuaria del Estado sobre la que desarrollo la presente investigación, la inclusión en la agenda pública de un nuevo modelo de gestión portuaria respondía a la necesidad de dar estabilidad al sistema resolviendo los problemas que habían generado las Leyes precedentes (es decir, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante 27/1.992, de 24 de noviembre; la Ley 62/ 1.997 de 26 de diciembre, que modificaba la anterior; y la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre) en cuanto al modelo tarifario de cobro por parte de las Autoridades portuarias, adaptándolo a su necesaria naturaleza de tasa y depurando el nuevo modelo de prestación de determinados servicios portuarios por los particulares. Así, en palabras de la Exposición de Motivos de lo que sería el nuevo texto legal<sup>1</sup>: *“La aportación de la Ley al marco normativo es la flexibilización de modelo tarifario para que cada Autoridad portuaria pueda adaptarse a la realidad económica de cada momento y el refuerzo y profundización en la liberalización de los servicios portuarios y de la actividad económica y comercial que se desarrolla en los puertos, consiguiendo así que el conjunto de la legislación portuaria sea el cimiento estable para la mejora continua de la competitividad del sistema portuario de interés general en su conjunto y de cada uno de los*

---

<sup>1</sup> Apartado I *in fine* del Preámbulo de la Ley 33/2.010, de 5 de septiembre, de modificación de la Ley 48/2.003 de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en puertos de interés general.

*puertos que lo integran asegurando el cumplimiento de su misión que no es otro que el de coadyuvar al desarrollo económico y social del país”.*

Como indica M. BAENA DEL ALCÁZAR, en toda política pública resulta especialmente necesaria la intervención del “estamento político” mediante una decisión <<ad hoc>> de inclusión del tema en la agenda pública. Pues bien, en el presente caso, la decisión política iba a adoptar la forma de Proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros para su remisión al Parlamento. Pero, en realidad, claro está, la decisión tenía unos precedentes mucho más complejos, de carácter insoslayable, que podrían describirse del siguiente modo:

Mediada la VIII Legislatura de las Cortes Generales Españolas, de 1 de abril de 2.004 a 1 de abril de 2.008, en la que la composición del Congreso de los Diputados muestra una mayoría muy relativa del Grupo Parlamentario Socialista (164 Diputados frente a los 148 del Grupo Popular), el Ministerio de Fomento elabora un anteproyecto de Ley de Puertos que no se decide a aprobar como Proyecto de ley al advertir la fuerte oposición del resto de los Grupos parlamentarios, en su conjunto, mayoritarios en las Cortes Generales. Con el inicio de la IX Legislatura de las Cortes Generales, el Grupo Parlamentario Socialista revalida la mayoría relativa con 169 escaños frente a los 154 del Partido Popular. Pero la dirección socialista percibe que, obviamente, la falta de apoyos parlamentarios continúa si no se consigue imprimir un giro radical en la perspectiva global del borrador de la nueva ley. Por ello, una vez conseguida la victoria electoral, y comenzados los trabajos de las Cámaras, constituidas el 1 de abril de 2.008, se redacta por el Ministerio de Fomento una nueva versión o borrador del anteproyecto de ley que parte de un acuerdo inicial con el Grupo mayoritario de la oposición, el Grupo Popular. De esta manera, en la práctica, se pasaba de una iniciativa gubernamental a una iniciativa parlamentaria al ser apoyada la misma por más del 90% de los miembros del Congreso de los Diputados.

En el año 2.009, el anteproyecto se sometió a la aprobación del Consejo de Ministros. Y el nuevo Proyecto de ley de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios de puertos de interés general que sería finalmente aprobado como Ley 33/2.010 de 5 de septiembre, se presentó en el Congreso de los Diputados el 30 de marzo de 2.009, siendo calificado el 14 de abril siguiente. Pues bien, a este respecto, resulta de interés destacar el dato de que, durante la presentación por el Gobierno de la iniciativa ante el Congreso de los Diputados, se argumentó ya la necesidad de despejar cualquier duda sobre el carácter de “*prestación patrimonial de carácter público*” de las tarifas que se cobran en los puertos, pues de esta manera se venía a hacer valer la doctrina emanada de las SSTC 185/1.995, de 14 de diciembre, y 233/1.999 de 13 de diciembre, dado que las cantidades exigidas a través de los operadores portuarios cumplen con toda evidencia algunos de estos dos requisitos: Que son de solicitud o recepción obligatoria por los particulares, dado que son realizadas por el poder público en régimen de monopolio de hecho o de derecho; siendo además objetivamente indispensables para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales existentes. Y que, además, son satisfechas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de dominio público. Lo anterior teniendo en cuenta que, como señala el Tribunal

Constitucional, lo importante es identificar la naturaleza de la prestación y no quién es el prestador.

Durante la tramitación parlamentaria, la labor de los dos grupos mayoritarios de la Cámara Baja se centró en dos objetivos fundamentales. En primer lugar, en concitar la participación, el debate y las aportaciones de todos los actores de la comunidad marítimo-portuaria con la idea de que mejoraran el texto. Y asimismo, en segundo término, en obtener el mayor consenso político con el resto de los grupos parlamentarios en los aspectos más esenciales del proyecto. Una tarea fructífera en la medida en que ambos objetivos iban a verse ampliamente cumplidos ya que, tanto por parte de los Grupos parlamentarios Socialista y Popular como por parte del resto de los Grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados hubo, desde el principio, una especial sensibilidad en el tratamiento de la cuestión portuaria expresada en una voluntad continua de diálogo y un decidido esfuerzo por no alterar aquellos aspectos de la Ley en los que, no siendo precisa su reforma, un intento en tal sentido podría, además, causar enfrentamientos.

Por otra parte, la voluntad de diálogo entre los distintos actores político-administrativos y particulares se trató de canalizar a través de la propia tramitación del proyecto. Concretamente, el momento que fue considerado crucial de la tramitación del Proyecto de ley para convocar a los representantes de los sectores implicados y aunar voluntades lo constituyó su estudio en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados. Pues en el seno de la citada Comisión, se organizó, por su Presidente, una sesión informativa en la que participaron los principales representantes de los diferentes sectores afectados por la norma que se tramitaba. Merece destacar, en este punto, cuál fue la participación de actores implicados que queda reflejada en la relación que expongo en la tabla<sup>2</sup> que inserto a continuación de las presentes líneas.

---

<sup>2</sup> Vid. en relación con la terminología empleada para designar a los distintos actores de la política pública portuaria J. SUBIRATS HUMET, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONNE, *Análisis y gestión de políticas públicas*, 1ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2012, pp. 51-69.

## *Cuadro de actores que participó ante la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados el 2 de diciembre de 2.009*

1) **Las Cortes Generales**, como representantes de la soberanía popular, legitimados para la tramitación y aprobación de las leyes en el ámbito propio de la política portuaria del Estado. En concreto, he de mencionar las intervenciones de los representantes de los siguientes grupos parlamentarios:

- Portavoz del Grupo Mixto, Bloque Nacionalista Galego.
- Portavoz de Convergència i Unió.
- Portavoz del Grupo Popular.
- Portavoz del Grupo Socialista.

2) Intervención de “**los responsables político-administrativos**”.

-La Secretaría de Estado del Transporte, como responsable político-administrativo del Ministerio de Fomento, Departamento responsable por razón de la materia.

-El Presidente de Puertos del Estado, como responsable político-administrativo de la organización pública dependiente del Ministerio de Fomento.

- El Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas.
- El Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao.
- El Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona.
- El Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia.
- El Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras.

Estos últimos en cuanto representantes de organismos públicos, dependientes del Ministerio de Fomento. Pero que, al mismo tiempo, se encuentran participados mayoritariamente por representantes designados por la Comunidad Autónoma en la que se ubican. E igualmente representan, aunque sea de un modo minoritario, la opinión del Ayuntamiento cuyo término municipal da nombre a la respectiva Autoridad Portuaria.

3) Participación de los “**grupos-objetivo**” que constituyen la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política-pública intenta resolver<sup>3</sup>. Así, en la medida en que la nueva política portuaria se orientaba hacia la mejora del sistema de tasas ligado a las prestaciones de servicios portuarios y a la ocupación del dominio público -sin olvidar la puesta al día en términos de eficacia y eficiencia de los servicios portuarios-, pueden identificarse como causa del problema a los operadores de los servicios portuarios; y, cómo no, dentro de ellos, a los responsables empresariales y sindicales del más destacado de todos los servicios portuarios, es decir, del sistema de estiba portuaria (lo cual implica ya la opción por una determinada “*hipótesis casual e hipótesis de intervención*”).

-El Directivo del Grupo Maritim TCB (Terminal de Contenedores de Barcelona), antiguo

<sup>3</sup> Vid. en relación con la terminología empleada para designar a los distintos actores de la política pública portuaria J. SUBIRATS HUMET, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONNE, *Análisis y gestión de políticas públicas*, 1ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 51-69.

<p>Presidente de ANESCO.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El Director de MSC Terminal VLC SAU (segunda terminal del puerto de Valencia).</li> <li>-El Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras Grupo AP Mollers-Maersk.</li> <li>-El Director General de Dragados SPL.</li> <li>-El Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte.</li> <li>-El Secretario General de Puertos de la Unión General de Trabajadores.</li> <li>-El Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte.</li> <li>-El Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar.</li> <li>-El Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO.</li> </ul>
<p>4) Intervención de los distintos representantes de los “<b>grupos-beneficiarios</b>” de la política pública portuaria, es decir, de las personas y entidades jurídicas a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos y que ven como su situación puede mejorar de manera más o menos permanente. En este grupo ha de incluirse necesariamente a los usuarios del puerto, comenzando por los armadores, en cuanto representan a las empresas navieras. Y también a aquellas entidades que aunque tienen presencia física en el espacio portuario, la tienen de manera secundaria (prestadores de servicios comerciales, proveedores y usuarios en general). De modo que, de ningún modo, pueden ser considerados causantes del problema sino más bien posibles beneficiados por su resolución (cámaras de comercio, pescadores, clubs náuticos, etc.). Pues bien, en la referida comparecencia parlamentaria, el grupo mencionado contó con la participación de los siguientes actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE.</li> <li>-El Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.</li> <li>-El Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores.</li> <li>-El Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos.</li> <li>-El Presidente del Real Club Náutico de Barcelona, Presidente de la Real Federación Española de Vela.</li> </ul>

## Tabla expositiva 1

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los debates de la Comisión de Fomento celebrada el 2 de diciembre de 2.009, cabe resaltar especialmente la llamada al diálogo y al acuerdo que realizaron los portavoces de los grupos parlamentarios mayoritarios. Concretamente, me refiero a los representantes de Convergència i Unió, Grupo Popular y del Grupo parlamentario Socialista. En concreto, el representante del grupo nacionalista catalán (CIU) –D. Pere Macias i Arau- comenzó recordando la presentación por su formación de unas enmiendas a la totalidad que fueron derrotadas por el acuerdo amplio entre el Partido Socialista y el

Partido Popular. A pesar de lo cual, expresó la voluntad de su grupo de que hubiera un amplio acuerdo político en un tema tan capital en el que se jugaba el futuro de la economía española. Añadiendo que debía extenderse el mismo a otros muchos campos entre las diferentes fuerzas políticas. Y destacaba que, en cualquier caso, deseaban estar presentes en el amplio acuerdo político que se planteaba, como era, por otra parte, una tradición en Convergència i Unió.

Por su parte, el representante del grupo del principal partido de la oposición, el Partido Popular (PP) –D. Andrés José Ayala Sánchez–, hacía extensible el acuerdo alcanzado con el partido mayoritario mediante negociación al resto del espectro parlamentario desde el análisis y desde una visión de España como posición geoestratégica importantísima, ubicadora de los puertos de interés general. Pero, al mismo tiempo, advertía que no se trataba de un acuerdo a cualquier precio. Sino que, por el contrario, el acuerdo partía de unas premisas que eran las de alcanzar una mejora de la competitividad; de la eficiencia –no sólo de la rentabilidad– lo que suponía una mirada puesta en la reducción de costes; en la sostenibilidad a la que consideraba como una máxima que debía colocarse en el frontispicio de cualquier actuación, garantizando el cumplimiento de los compromisos medioambientales como los referidos al Convenio Marpol. E igualmente hacía hincapié en dos cuestiones más que debían de tenerse en cuenta: la intermodalidad; y la necesidad de aprovechar la posición geoestratégica de España en el mundo para lo que el sistema portuario de interés general, que debía seguir siéndolo, debería coordinar la actuación de las diferentes Autoridades portuarias con pleno respeto a la libre competencia entre las mismas que se había de manifestar en la prestación del servicio portuario.

Finalmente, el representante del Grupo Socialista en el Congreso –D. Rafael Simancas Simancas– iniciaba su intervención dejando meridianamente claro cuál era el propósito que impulsaba el trabajo de los dos grupos mayoritarios en la Cámara Baja al advertir que “nuestro trabajo no tiene otro objetivo que el de lograr una ley que aglutine *el suficiente grado de consenso* para convertirse en una ley definitiva y estable que termine con la litigiosidad y la inseguridad jurídica que se han denunciado aquí de manera reiterada”. Quería pues <<*una ley sin apellido político*>>, una ley sin más apellido que el de responder al interés general, al interés del conjunto de la comunidad portuaria, al conjunto de la sociedad española.

Con las miras puestas en el citado objetivo, el Grupo Socialista se felicitaba de que, a pesar de las diferencias lógicas y previsibles que habían expresado los representantes de los distintos actores de la política portuaria, había podido <<*percibir un consenso básico*>>, tanto en lo relativo al diagnóstico de la situación como en lo referente a lo que se esperaba de la ley de puertos. Consenso fundamental con el diagnóstico, con los objetivos y con las metas del sector portuario español en relación con la ley del que se hacía partícipe el Grupo Socialista. Afirmando que, sobre todo, se trataba de mejorar, de modernizar la herramienta –el funcionamiento de los puertos–, pues existe una relación directa entre el funcionamiento eficiente de los puertos y el grado de productividad y competitividad de la



economía española. Considerando, pues, que se trataba de una reforma estructural que había de cambiar nuestro modelo productivo<sup>4</sup>.

En el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados, celebrado el 20 de mayo de 2.010, el entonces Ministro de Fomento, D. José Blanco López, comenzó la defensa del Proyecto de ley que ya había sido depurado en la Comisión de Fomento realizando un “*elogio al consenso*” con el que el mismo se estaba tramitando. Hasta el punto de calificarlo como un “*proyecto de ley sin apellidos políticos por primera vez en la última etapa democrática*”; recordando además el retraso de más de dos años que había sufrido el proyecto debido a la carencia inicial de apoyos políticos y a los graves escollos a los que se enfrentaba antes del acuerdo alcanzado entre las dos principales fuerzas del hemisiciclo. Todo ello en los términos que refiero a continuación<sup>5</sup>.

“El proyecto de ley que hoy debatimos constituye la oportunidad de avanzar sobre los pilares de la productividad, la competitividad y la eficiencia en un marco de justicia social y de sostenibilidad ambiental.

Esta es la apuesta a la que responde la ley de puertos de interés general del Estado. La primera condición para tal reforma estructural es la de sumar voluntades y concitar capacidades. Por eso la recta final en la tramitación de este proyecto de ley se ha afrontado desde el diálogo, el encuentro y el acuerdo. Acuerdo en el seno de la comunidad marítimo-portuaria, entre los sectores económicos implicados, entre los trabajadores portuarios, y entre las instituciones municipales y autonómicas, sin olvidar, claro está, a los representantes políticos que tienen la responsabilidad de aprobar las leyes. Porque, señorías, anuncio ya que ésta será la ley de puertos con más participación en su proceso de elaboración y con más apoyo parlamentario de toda la democracia. No ha sido fácil, este proyecto de ley ha estado parado durante más de dos años con grave riesgo de encallar. Por eso tengo que reconocer y agradecer la altura de miras y el esfuerzo desarrollado por los grupos parlamentarios. Las valiosas aportaciones realizadas han satisfecho las necesidades y expectativas que la comunidad portuaria y la sociedad española manifestaron, porque, señorías, por primera vez en nuestra historia reciente contaremos con una ley portuaria sin apellidos políticos. Por eso yo quiero agradecer singularmente la actitud y colaboración del Partido Popular.”

## **b.- Identificación de los distintos actores de la política portuaria.**

Como he relatado, el actor que toma la iniciativa y presiona decididamente para incluir el tema portuario en la agenda pública en el supuesto examinado es **el estamento político**. Concretamente parte la iniciativa del partido ganador de las elecciones generales de 2.004<sup>6</sup>, el Partido Socialista Obrero Español, al incluir entre los distintos objetivos de su

---

<sup>4</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 41,42 y 44.

<sup>5</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010, IX Legislatura, Núm. 166. Sesión 157, celebrada el jueves 20 de mayo de 2.010, p. 16.

<sup>6</sup> El Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de 2.004, en su página 105, señalaba como uno de sus vectores de acción <<*Dinamizar la economía, más inversión productiva, mayor libertad*

programa electoral, ligado a la expansión de las infraestructuras del transporte y el desarrollo económico general del país mediante su apertura al exterior, la modernización en la gestión de los bienes públicos con el objetivo de la eficiencia.

No obstante tampoco puede obviarse que, tal como pusieron de manifiesto los propios sectores afectados por la normativa portuaria previa en sus diferentes exposiciones ante la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados, ya existía una situación previa de malestar generalizado por parte de distintos grupos organizados—fundamentalmente entre las empresas prestadoras de servicios portuarios, de concesionarios de terminales de carga, de consignatarios, de armadores y de los principales sindicatos de trabajadores de estiba— que a través de diferentes medios (como revistas especializadas del sector o reuniones sectoriales) habían hecho llegar sus críticas a las instancias políticas apropiadas.

Al mismo tiempo, siguiendo el esquema propuesto de definición de actores, dentro de los actores públicos cabe destacar, en relación con la política pública examinada, al **subgrupo de los altos funcionarios del Ministerio de Fomento** y, más concretamente, de la Secretaría de Estado para el Transporte a la que se adscribe Puertos del Estado. Pues dicho grupo llevó a cabo una labor imprescindible de apoyo al Gobierno en la detección y la definición del problema como público debido a su doble condición de miembros de la denominada <<Cúpula organizacional>><sup>7</sup> y de personal de carácter profesional caracterizado por su neutralidad que se adscribe de modo permanente al ente público con competencia —o con más competencias— para la resolución de la situación social que se planteaba.

En el presente caso, a la tradicional posición estratégica del alto funcionario, se une la relevancia de su competencia técnica. Pues es claro que en un tema tan técnico y complejo como el portuario sólo los equipos de funcionarios de alto rango —máximos responsables de cada una de las áreas de que se trata— pueden informar con rigor a los altos responsables político-administrativos —léase al Ministro del ramo, al Secretario de Estado de Transportes y al Presidente de Puertos del Estado— sobre la realidad económica y social; exponiéndoles cuáles son los principales problemas detectados en el funcionamiento de los

---

*económica y más racionalidad y seguridad en el uso de los bienes públicos>>.* Y afirmaba que el stock físico de nuestra economía se situaba en el 75% de la media comunitaria. Destacando la importancia de relanzar el esfuerzo inversor en cuanto al tráfico y la seguridad marítima. Añadía a lo anterior una especial mención a la necesidad de planificación y gestión integral del sistema portuario canario y de bonificación del transporte para residentes en Ceuta y Melilla, en la página 108.

Y, en el mismo sentido, se pronunciaba también el Programa Electoral del PSOE de 2.008, en su página 116, destacando la necesidad de cumplir las previsiones del Plan Estratégico del Infraestructuras del Transporte, PEIT, de modo que se canalizaran con seguridad y eficacia las demandas de movilidad, que se preservara el medio ambiente y se garantizara la cohesión social y territorial. En la página 122, contemplaba asimismo la mejora de la calidad y la configuración de los servicios prestados en las terminales públicas marítimas y se proponían implantar el plan de apoyo al transporte intermodal de mercancías previsto en el PEIT, completando las iniciativas que ya preveía en este sentido la Unión Europea.

<sup>7</sup> M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, p. 29, define la cúpula organizacional como “*el conjunto de relaciones que mantiene el subsistema político-administrativo con los demás subsistemas económico, ideológico o de creencias, de comunicación o información y técnico*”.

puertos de interés general, cuáles son los objetivos que han de fijarse y cuál es la viabilidad de las medidas que pueden proponerse y su incidencia sobre los grupos causantes del problema y los afectados por el mismo.

Por ello no es de extrañar que, en el caso objeto de estudio, la iniciativa gubernamental, acogiendo favorablemente el referido impulso político, partiera en realidad desde el seno mismo del Ministerio de Fomento, figurando como artífice del anteproyecto de ley el Presidente de Puertos del Estado, sin duda asistido en la redacción por distintos miembros de los órganos especializados (v.gr., la Secretaría General Técnica del Ministerio y la Asesoría Jurídica del propio Ente público Puertos del Estado), que participaron en la concreción de la decisión dándole forma jurídica de ley; agregando las correspondientes memorias de oportunidad y conveniencia así como de viabilidad económica; y redactando la Secretaría General Técnica el informe que debe acompañar el texto de un borrador legislativo, de conformidad con el artículo 22.2 de la Ley 50/1.997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La problemática social del sector portuario, por otra parte, afectaba evidentemente a **diferentes grupos sociales** que, en el presente caso, quedaron perfectamente identificados mediante su convocatoria a la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados (organizaciones de armadores, de empresarios de terminales públicas y privadas de contenedores, de consignatarios de buques, representantes del mundo náutico ligado a la vela deportiva, representantes de los sindicatos más representativos en el ámbito portuario). Cada uno defendía diferentes intereses y perspectivas unidas, en el presente caso, por unos objetivos comunes que, sin duda, ayudaron a dar coherencia al conjunto de las propuestas y enmiendas presentadas. Así, como ya he avanzado, se parte de los principios de la eficacia y la competitividad económica exterior, así como del fomento de la intermodalidad, teniendo en cuenta la autonomía de las diferentes Autoridades portuarias y los hechos diferenciales.

La pluralidad y diversidad de los actores privados normalmente implicados en relación con el problema social portuario permite, en el supuesto analizado, identificar diversos grupos de actores por razón de su posición frente al tema en cuestión. Así cabe distinguir, por una parte, los denominados “*grupos-objetivo*” que se encuentran en el origen del problema público y que ya he identificado anteriormente (gestores de terminales públicas y privadas de carga, los representantes de las empresas de estiba y las organizaciones sindicales) en cuanto constituyen el núcleo sobre el que se sustenta la funcionalidad del puerto. Podrían ser considerados como el problema en sí mismo o bien como sus causantes.

En el caso examinado, cabría incluir dentro de este grupo de modo un tanto heterodoxo –pues se trata en realidad de miembros de organizaciones públicas- a los representantes de las 28 Autoridades Portuarias que componen nuestro sistema portuario de interés general ya que, evidentemente sobre ellas se propuso incidir la política pública con el objetivo de modificar u orientar su actuación. Se trata evidentemente de un caso singular ya que los “*grupos-objetivo*” no son, por definición, personas jurídicas públicas pero pueden identificarse aquí como tales pues iban a representar el objeto material de la actuación pública proyectada; y cada una de ellas constituye un sujeto de derecho con la

suficiente autonomía para responder de su gestión y tomar sus propias iniciativas y decisiones en el ámbito de sus competencias. Además, durante los debates parlamentarios y extraparlamentarios, sus Presidentes actuaron como actores cuasiprivados, compartiendo en muchos casos la postura de las empresas gestoras de terminales de carga.

De otra parte, resulta asimismo aparente la presencia de los denominados “*beneficiarios finales*” a los que la actuación pública pretende dar satisfacción, por coincidir con el interés público el remedio de su posición perjudicada por la situación de partida, que vienen representados por una relación amplia de actores privados. Igualmente aquí, como suele ser habitual, se trata de colectivos más amplios que los grupos-objetivo pues la formulación de la acción pública se realiza intentando repercutir positivamente sobre el mayor número de personas sobre las que incide el problema que trata de resolverse. De alguna manera, ya han sido citados al mencionar la relación de representantes de los principales actores privados y sociales que fueron convocados para exponer sus posiciones en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados. Me estoy refiriendo a los grupos empresariales que operan en el recinto portuario como usuarios (transportistas, consignatarios de buques, navieros, representantes del mundo de la vela deportiva y de la pesca). Si bien cabe advertir que tanto los clubes náuticos como las cofradías de pescadores presentan una naturaleza híbrida, ya que, a la condición de beneficiarios de sus miembros, se une la de concesionarios de las instalaciones náuticas –y de las lonjas de pescado en algún caso-, por lo que son también destinatarios de las medidas adoptadas; lo que los convierte, al menos en parte, en grupos-objetivo. Únicamente hecho en falta en la relación de principales actores privados convocados a las organizaciones de transportistas y a las empresas gestoras de estaciones marítimas de cruceros y de concesionarios de actividades mercantiles e industriales.

También en relación con la política pública examinada cabe detectar, como en la mayoría de las políticas públicas, la existencia de “*terceros beneficiados y/o afectados*” por la actuación, en cada caso, del Ente público de que se trate en la medida en que la actuación programada no iba destinada a ellos pero sí que tiene efectos indirectos sobre los mismos. En relación con el tema portuario, sin embargo, evidentemente debe contemplarse la existencia de un interés difuso latente muy relevante para todos y cada uno de los <<*hinterlands*>> afectados por los puertos de interés general. A la hora del funcionamiento del sistema, la defensa de tales intereses generales se encomienda directamente a las distintas Administraciones públicas que están representadas en los Consejos de administración de las diferentes Autoridades portuarias. Sin embargo, en el presente caso, en relación con la fases de definición, inclusión en la agenda pública, de toma de decisión y de formulación del programa político-administrativo, la labor de defensa de tales intereses fue asumida, con plena conciencia, por los portavoces de los distintos grupos parlamentarios; como se deduce de sus distintas intervenciones siempre orientadas hacia una visión de funcionamiento global del sistema portuario para el conjunto de la economía y de la sociedad española.

La existencia de grupos de “terceros beneficiados/afectados” claramente identificados, al margen del interés general difuso mencionado, podría contemplarse pero sólo desde una visión caso por caso de la repercusión que el funcionamiento de cada uno de los puertos tiene en su entorno. Razón por la cual, la actitud de tales grupos, de difícil

identificación a priori respecto de la nueva política portuaria, tiende a ser en todo caso reactiva en relación con la fase de implementación del programa político-administrativo ya definido. Y además suelen canalizar sus demandas a través de las diferentes Administraciones públicas con competencias o responsabilidad en materia de puertos, de modo que muy difícilmente puede ser detectada su presencia. Me estoy refiriendo en este punto muy especialmente al sector turístico-hoteler, cada vez más involucrado en la dinámica portuaria, o a colectivos como los grupos ecologistas en relación con la calidad ambiental del puerto y su entorno. En consecuencia, en el caso estudiado, no cabía prever movilizaciones destacadas de tales grupos en la medida en que fueran percibiendo los efectos de la acción pública o que pudieran llegar a formar coaliciones con el resto de los grupos sociales ya identificados, es decir, con los grupos-objetivo o los beneficiarios finales.

El último elemento común en los distintos diseños teóricos de la política pública también se haya presente en relación con la política pública portuaria estudiada. Me estoy refiriendo a que nos encontramos, con toda claridad, ante <<***una actuación intencional y causal***>> que rebasa el nivel de la decisión única tomada por el estamento político. La respuesta del sistema político-administrativo no se agota en una mera declaración de voluntad. La misma es seguida, por el contrario, necesariamente por una actuación continuada en el tiempo de la Administración del Estado y de los diferentes actores públicos y privados que operan en el ámbito portuario al pretender la modificación de la realidad en el sentido predeterminado.

Estamos pues ante una actuación intencional e innovadora de la Administración que toma un modelo teórico como punto de partida para intentar explicar y actuar sobre un sector de la realidad social teniendo en cuenta la observación previa de los modelos portuarios ya existentes en el mundo. El instrumento técnico que se trata de construir asume un modelo causal que parte de una <<***hipótesis causal***>> considerando que, dada determinada problemática, determinadas actuaciones darán lugar a ciertos efectos. La <<***hipótesis causal***>> en definitiva se concreta, para el supuesto analizado, en una situación insatisfactoria en el régimen de ingresos de las Autoridades Portuarias y en el modelo de prestación de los servicios portuarios; caracterizados ambos por una regulación demasiado rígida y uniforme para el conjunto de los puertos que impide responder a las cambiantes demandas del tráfico marítimo internacional. La situación descrita causa, además, graves perjuicios a los propios operadores de servicios, titulares de actividades en el puerto, a los usuarios del puerto y a su entorno.

Sobre la hipótesis causal se construye la <<***hipótesis de intervención***>> -cómo podría resolverse el problema colectivo a través de una política determinada- que puede ser concretada, en relación con el problema planteado, recogiendo las palabras que el Portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados formuló, a modo de resumen de lo que pretendía el Proyecto de ley, después de la jornada de intervención de distintos sectores implicados en la actividad portuaria en la que se puso de manifiesto el difícil momento que atravesaba el sector por la rigidez del sistema legal sobre todo en los aspectos como la fijación de las tasas portuarias, la regulación de la empresas de estiba y en la regulación de la prestación de los servicios portuarios, su falta de adaptación a la realidad de cada puerto, la caída de la demanda por la crisis económica y la feroz

competencia internacional. Respondía con estas palabras, a modo de diálogo interior: “¿Qué buscamos? Puertos competitivos. Este es un lugar común del que no debemos salirnos. Buscamos una ley que suministre un marco jurídico, un marco regulador que permita a los puertos de interés general alcanzar esa competitividad; entre ellos sí, pero fundamentalmente hacia afuera”. Lo que coincidía con el propósito del portavoz del Grupo Popular de la búsqueda, como premisas, de la eficiencia, de la competitividad, de la sostenibilidad ambiental, de la intermodalidad, del aprovechamiento de la posición geoestratégica de España, del reconocimiento de los hechos diferenciales, de la sostenibilidad económica y del libre acceso a la prestación de los servicios portuarios<sup>8</sup>.

El problema social se construye a partir de las <<historias causales>> o narraciones de la situación que mantienen los distintos grupos de actores. En el presente caso, las historias causales parecen ser coincidentes en lo esencial (caída de la demanda de servicios portuarios, feroz competencia internacional entre puertos, falta de flexibilidad del sistema de tasas, necesidad de regulación única para las empresas de estiba y falta de la suficiente competencia en la prestación de servicios portuarios) aunque se detectan matices. En efecto, mientras los representantes de las compañías consignatarias y gestoras de terminales de contenedores abogan decididamente por la liberalización de los servicios portuarios y una regulación absolutamente mercantil del servicio de estiba. El representante de Comisiones Obreras defiende una plantilla de trabajadores propios de la Autoridad Portuaria para los servicios que supongan el ejercicio de autoridad; la subrogación de los trabajadores en sus puestos de trabajo cuando haya cambio de concesión en la prestación de los servicios de practicaje, remolque y amarre y desamarre; un modelo público de sociedades de estiba; y la prohibición de que determinadas actividades complementarias, como la autoprestación, se realice por trabajadores de las navieras.

Pues bien si, como ya destacué, la <<hipótesis causal>> constituye la narración que logra imponerse entre las <<historias casuales>> o que es políticamente la más deseable en función del conjunto de intereses y valores en juego<sup>9</sup>, no existe duda de que el conjunto de los problemas detectados por los representantes de las Autoridades portuarias y las empresas privadas con intereses en el sector logró imponer su historia causal dado que incluso las posturas sindicales mantenidas por los representantes de la UGT y de la Coordinadora de Trabajadores del Mar coincidían en gran medida con el análisis de situación realizado por los referidos actores. Sin que por otro lado, las medidas propuestas, incluso en el ámbito de la regulación de las empresas de estiba, distaran mucho de las propiciadas por los interlocutores empresariales y los representantes portuarios, dejando siempre a salvo, claro está, la defensa de la profesionalidad y la estabilidad de los trabajadores del sector por cada una de las Autoridades Portuarias.

---

<sup>8</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 42 y 44.

<sup>9</sup> J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 40 y 41, 131 a 140. M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, pp. 127-129.

### **c.- Determinación de los recursos al servicio del conjunto de los actores públicos y privados.**

Trato en el presente apartado de determinar cuáles son los recursos que han sido empleados por el conjunto de los actores públicos y privados implicados en el espacio de la política portuaria analizada y en qué medida lo han sido. Pues bien, tras un examen de las distintas etapas que conforman el desarrollo de la política pública objeto de examen, resulta factible enumerar los instrumentos empleados que se exponen en los párrafos que siguen a continuación.

Cabe comenzar por citar de modo muy señalado el ***Derecho*** pues, en cuanto instituto que permite la implantación de un conjunto de reglas de alcance general y de carácter obligatorio dentro del sector de puertos del Estado, ha sido evidentemente utilizado con carácter prioritario por el estamento político-administrativo para la definición y la formulación de la política a seguir. Obviamente, como ya he adelantado, el inicio de la política pública estudiada arranca con la redacción de un anteproyecto de ley en el seno del Ministerio de Fomento que, tras su elevación al Consejo de Ministros, se convierte en proyecto legislativo. Posteriormente, será el nivel político, representado en esta ocasión por las Cortes Generales, el que interviene en el diseño del conjunto de normas que van a permitir el desarrollo de la nueva política portuaria modificando, en algunos casos sustancialmente, el diseño ministerial.

Al tratarse de una política definida, formulada e implementada por consenso, no ha sido necesario la utilización por los actores públicos y privados de acciones jurídicas singulares que podrían haber obstaculizado la puesta en práctica de las medidas aprobadas (p.ej., recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional interpuestos por los operadores afectados o recursos de inconstitucionalidad de la ley promovidos por uno o varios grupos de parlamentarios discordantes).

El personal o ***los recursos humanos*** entran también en juego en el diseño de la referida política pública mediante la contemplación, como una de las medidas a aplicar al sector de la estiba y otros servicios portuarios como el practicaaje, de los necesarios cursos de capacitación profesional. Además, las Autoridades Portuarias han implantado sistemas de gestión de calidad en la que los trabajadores pueden participar mediante actuaciones tales como la identificación de su no conformidad con los procesos establecidos; la creación de grupos de calidad estables ligados a la mejora de los procesos; o la puesta en marcha de “buzones de sugerencias” relativas al funcionamiento de los procesos de gestión<sup>10</sup>.

Los ***recursos económicos*** constituyen igualmente, como es obvio, parte esencial de una política de funcionamiento de las infraestructuras del transporte como es la portuaria. En el supuesto examinado, sin embargo, al tratarse de una política pública que se diseña con la orientación de dar autosuficiencia económica y competitividad al sistema de puertos,

---

<sup>10</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, Organismo Público Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, septiembre de 2.012, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, p. 85.

los nuevos recursos económicos que se aportan al sistema –salvo los que coyunturalmente sirven para financiar las inversiones ya programadas- no vendrán de la dotación de fondos públicos provenientes de la Hacienda pública sino de la aplicación del nuevo régimen de tasas públicas por la prestación de servicios, la utilización del dominio público o la realización de actividades dentro del mismo. La nueva orientación viene reforzada, además, por la necesidad de seguir un programa de ajuste económico en el sector público y porque, precisamente, se concibe el sistema de ingresos portuarios como un medio para independizar el desarrollo del sector portuario –las inversiones en infraestructura y superestructura- de la presión que sufre el Ministerio de Hacienda cada año en demanda de más fondos por parte del resto de los Ministerios e incluso por otros servicios dependientes del propio Ministerio de Fomento como pueden ser los referidos a la construcción de carreteras.

Los *recursos cognitivos* que están constituidos por los conocimientos que se pueden tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver han de incluirse como obligatorios en la relación de instrumentos empleados. Lo anterior debido a que nos encontramos en un sector muy técnico y extenso, dentro del cual, el conocimiento global del sistema sólo lo alcanza a conocer el estamento político-administrativo y, más concretamente, el grupo de altos funcionarios del Ministerio de Fomento y el personal directivo de Puertos del Estado.

No obstante, teniendo en cuenta que la conformación de la <<hipótesis de intervención>> dependía de un conocimiento en profundidad de cuál era la situación de competencia en el tráfico marítimo internacional y el grado de competencia con puertos de otros países cercanos al nuestro, los gestores de las grandes terminales de carga hicieron valer sus conocimientos en este punto tan sensible así como en qué grado les influía el sistema de tasas implantado. Y lo mismo se puede decir de otros actores, así los armadores españoles que expusieron su visión como usuarios del puerto; los operadores de servicios en cuanto expertos del funcionamiento material del puerto; o los sindicatos como conocedores de las preocupaciones y aspiraciones de los trabajadores.

Los representantes de las Autoridades Portuarias, por su parte, aportaron al tiempo de la formulación de la política su conocimiento de la situación y problemática de los puertos a los que representaban que eran mayoritariamente los grandes puertos del sistema y, por consiguiente, los más ligados al tráfico internacional. Así informaron del alto valor urbanístico del suelo portuario que repercutía en el valor de las tasas de dominio público y de la grave situación del sistema de ingresos que debía de corregirse mediante una mayor flexibilidad del régimen de tasas.

De otra parte, la **organización**, los <<*recursos relacionales*>> o <<*interactivos*>> han sido empleados abundantemente en la formulación de la política pública examinada. Hasta tal punto que no podría entenderse la misma si no tenemos en cuenta la fuerte vinculación que existe entre el conjunto de los actores político-administrativos –ligados entre sí por la vinculación al Ministerio de Fomento, salvo claro está las Cortes Generales- y el conjunto de actores privados que, o bien son ocupantes del dominio público portuario, o bien tienen la doble condición de ocupantes y prestadores de servicios, o bien son usuarios o auxiliares de empresas instaladas en el recinto portuario o



representantes del personal del puerto. Siendo precisamente esa fuerte vinculación lo que permitió reunir, de modo indiscutido, el elenco de actores que iban a representar al sector portuario estatal en la jornada parlamentaria que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2.009 en el Congreso de los Diputados. Y es esa misma intensidad organizativa la que permite tener un conocimiento bastante detallado de cuál es el grado de implementación de la política pública plasmada en la actualidad en el Texto Refundido de la Ley de Puertos, impulsada por la acción constante de cada Autoridad Portuaria. Así, por ejemplo, cabe destacar el establecimiento y coordinación, por parte de siete Autoridades Portuarias de <<comités>> y <<grupos de calidad>> con la comunidad portuaria que impulsan mejoras en la calidad de la operativa portuaria y la eficiencia global de la cadena de valor<sup>11</sup>.

La estructura de la organización portuaria, en sí misma, sin embargo, ha sido poco cuestionada durante los debates relativos a la formulación de la política pública salvo en lo relativo a algún matiz en cuanto a la composición concreta del Consejo de administración de las Autoridades Portuarias. Dato que da idea de la conformidad que existe en el conjunto de la comunidad portuaria sobre la funcionalidad del esquema organizativo que ha demostrado, a lo largo del tiempo, suficiente flexibilidad como para adaptarse a las circunstancias de cada puerto y cada ciclo económico; así como para permitir un margen de autonomía a cada Organismo público portuario titular de uno o varios puertos para que pudiera asumir, con plena responsabilidad, las amplias competencias que le otorgaba la Ley de Puertos.

Continuando con la relación de recursos empleados para llevar a cabo la política portuaria, conviene resaltar que *el consenso*, como ya he adelantado, ha constituido precisamente el “*recurso clave*” utilizado por los actores políticos –los grupos parlamentarios– para articular la formulación del Texto Refundido de la Ley de Puertos. Buscando, evidentemente, la menor resistencia posible al cambio pero también implicar en el Proyecto de ley al resto de los actores que veían como, en mayor o menor grado, sus propuestas eran incluidas. La confianza recíproca perseguía, además, dar estabilidad a la política portuaria de modo que su formulación quedara al margen de los vaivenes políticos a nivel estatal. Consiguiendo de esta manera una perspectiva temporal larga de implementación y mejora constante del sistema. Pero, con todo, conviene hacer notar que el poder de bloqueo u oposición con que contaban los actores privados, existiendo acuerdo entre los responsables político-administrativos, era limitado debido al carácter predominantemente jurídico de la formulación de la política en cuestión –aplicada además en zona de dominio público–, aunque importante.

El *tiempo* sí que jugó también un papel relevante en cuál iba a ser el diseño de la política pública que se proponía. Su presencia en la fase de definición del conjunto de actuaciones obedeció a un planteamiento esencialmente de política parlamentaria. El Gobierno socialista, durante lo que iba a ser la Legislatura 2.008-2.012 (luego acortada a 2.011), tenía la intención de sacar adelante un Proyecto de ley sobre puertos pero no contaba con el respaldo decidido de la mayoría absoluta en ambas cámaras que le asegurara la tramitación y aprobación del texto. Por ello buscó apoyos, desde la primavera de 2.009 –

---

<sup>11</sup> Puertos del Estado, *Memoria de sostenibilidad del sistema portuario de interés general 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 41.

esto es con tiempo más que suficiente para una tramitación pausada-, para sacar adelante el anteproyecto con un margen de garantía suficiente. Como es obvio, el proyecto era impulsado desde el seno del Ministerio de Fomento que ya contaba con la experiencia frustrada de un anteproyecto de ley que no fructificó en la anterior legislatura. No es posible identificar sin embargo, de modo paralelo, en el resto de los actores, una necesidad temporal que hiciera urgir una modificación determinada del régimen portuario hasta entonces vigente. Lo que no quiere decir que no tuvieran fuertes intereses que desearan hacer valer a la hora de ponerse sobre la mesa la posibilidad de un cambio en las reglas de funcionamiento de los puertos del Estado.

Las *infraestructuras o <<recursos patrimoniales>> del Estado* jugaron, como es obvio, un papel destacado en el diseño e implementación de la política pública pues no otra cosa son los puertos sobre los que se iba a aplicar la acción planeada. A este respecto ha de tenerse en cuenta que estamos hablando de infraestructuras del transporte marítimo que, además, constituyen nodos estratégicos para el comercio y puntos de cambio modal para otros modos de transporte. Estamos pues ante utilidades esenciales para la economía nacional (<<essential facilities>> en la terminología anglosajona) lo que permitió precisamente abordar la formulación de la política en cuestión como “*prioridad legislativa*” para el conjunto de las fuerzas políticas y sociales. La relevancia estratégica para el conjunto del sistema nacional de transportes y para la economía nacional moduló a la baja muchas de las pretensiones de los actores al existir un “*interés general*” indiscutido. De modo que, en este punto, la capacidad de comunicación de Puertos del Estado, derivada de su titularidad patrimonial del sistema de puertos, resultó incontestable<sup>12</sup>.

El **apoyo político** o los <<recursos de mayoría>> ya han sido explicados en las páginas anteriores, cuando he comentado el empleo de una política de consenso por parte de los grupos parlamentarios mayoritarios. Falta pues en este punto sólo por destacar que el apoyo político inicial no se ha visto mermado a lo largo de la implementación de la política portuaria. Sigue inalterado hasta el momento lo que es buena prueba de la estabilidad y fortaleza de la actuación pública puesta en marcha.

Y para terminar el estudio de los recursos utilizados, conviene resaltar el hecho de que, dada las características de la política pública examinada, de carácter prestacional y marcado acento técnico, no ha habido lugar para el empleo de *la fuerza o <<el recurso de la violencia>>*, cualquiera que sea la variante que se examine, por parte de ninguno de los partícipes en ninguna de las fases que la integran<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Vid. a este respecto, la exposición que hace de la gestión de los bienes comunes y sus sesgos J.B. HARGUINDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, pp. 185 a 190.

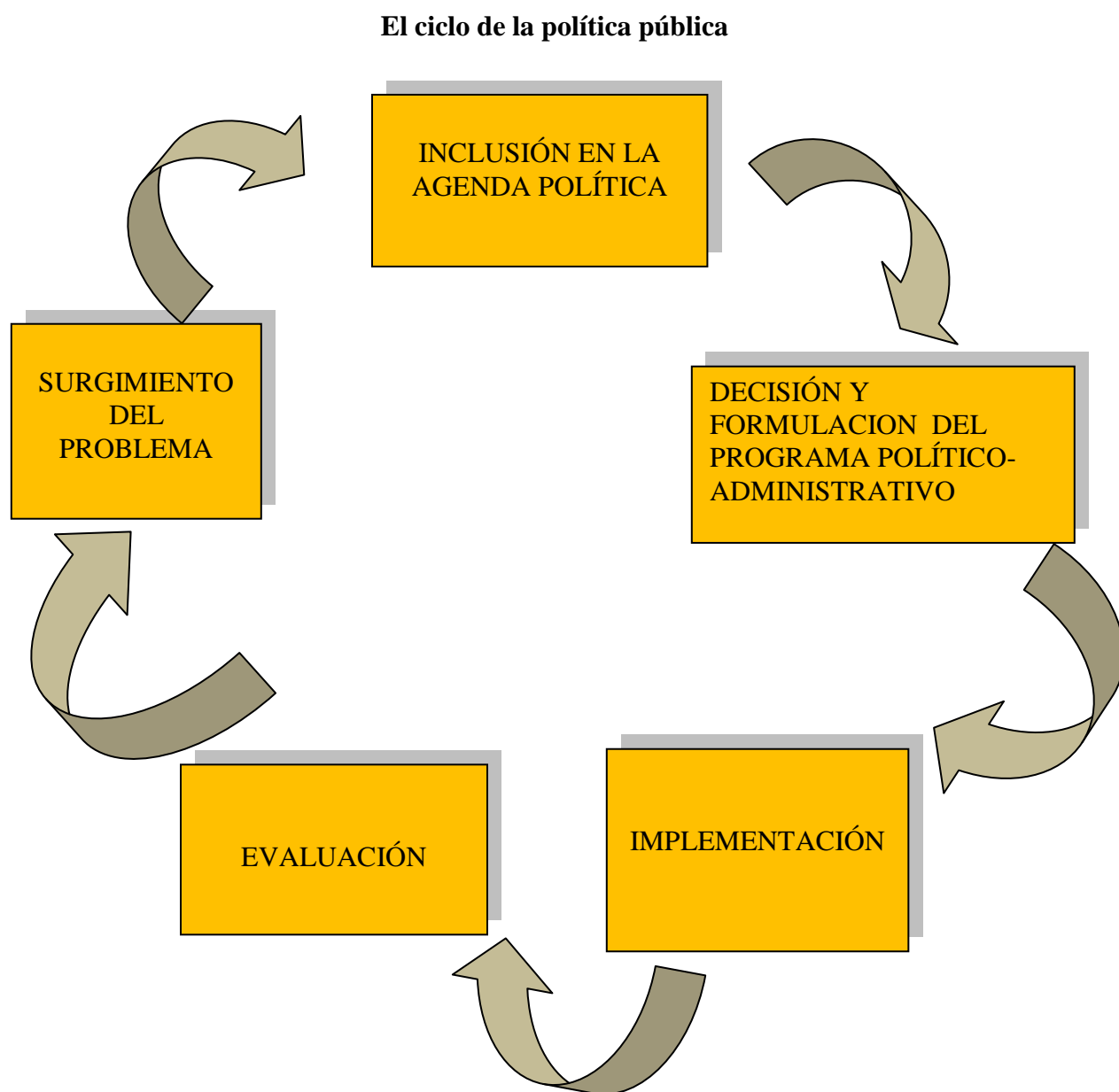
<sup>13</sup> La relación con los recursos de las política públicas empleada es la recogida por J. SOUBIRATS et. al., *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 71 a 91. Comparar con la enumeración de los factores administrativos, más específica del actuar de la Administración pública, de M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, pp. 140-142.

En cuanto a cuáles sean <<*las reglas institucionales*>> en las que se enmarca el espacio de la política pública examinada, resulta evidente que estamos en un espacio material claramente regulado por la normativa pública, de Derecho Administrativo, que regula el régimen de los puertos del Estado (Ley de Puertos del Estado, etc.), dentro del marco competencial que la Constitución Española de 1.978 atribuye expresamente al Estado para gestionar los puertos de interés general (artículo 149.1.20). En consecuencia, la atribución primaria de competencias se realiza a favor del Estado; atribución que han de desarrollar las Cortes Generales y, en el ámbito ejecutivo, el Gobierno de España. Más específicamente identificado, en lo que a la materia de puertos toca, por el Ministerio de Fomento. El resto de los actores públicos, por consiguiente, asume un carácter formalmente secundario en las distintas etapas de desenvolvimiento de la política de puertos. Sin embargo, por atribución legal, las Comunidades Autónomas cuentan con un papel relevante en la etapa de implementación a través de su presencia mayoritaria en los Consejos de Administración de las diferentes Autoridades Portuarias.

Desde la perspectiva de las reglas institucionales, la política analizada tiene, en parte, el carácter de una <<*política institucional*>> en la medida en que se propuso la reelaboración y transformación de las reglas institucionales generales relativas a los procesos político-administrativos formales (v.gr., perfeccionamiento del modelo de gestión, flexibilidad del régimen de ingresos, reestructuración del servicio portuario de estiba), aunque evidentemente su carácter de regulación sustantiva sea predominante.

Las reglas institucionales de la política portuaria, por otro lado, siguiendo un esquema clásico jerárquico, se concretan en normas constitucionales, legales y reglamentarias, hasta llegar a aquéllas capaces de definir el denominado <<*Acuerdo Político-administrativo*>>, esto es, el conjunto de actores públicos y paraestatales que están encargados de la implementación de la política pública en cuestión, tema que analizo en el subepígrafe siguiente. Sin embargo, la toma en consideración de una perspectiva de abajo-arriba (*bottom-up*) obliga a advertir que los actores privados no son ajenos a la elaboración de las reglas institucionales –procedimentales o estructurales- en la medida en que presionan desde su posición hacia una determinada orientación de las mismas. Así, por ejemplo, los sindicatos portuarios defendieron una determinada organización de la estiba portuaria que dotara de suficientes competencias de vigilancia y control a la Autoridad Portuaria respecto del modelo de sociedad anónima de gestión de trabajadores de estiba (SAGEP) que finalmente se puso en marcha.

**B.- Tipo de política pública que se examina y fases esenciales en el desarrollo de la política portuaria estatal con carácter general.**



**Ilustración 1**

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los autores que han estudiado el concepto científico de las políticas públicas han llegado a la conclusión de que el mismo, al exigir una actuación continuada de la Administración pública sobre el problema a resolver, debería conllevar el cumplimiento de varias fases o etapas secuenciales. La última de las cuáles, lleva o aboca a un nuevo inicio del proceso. Por consiguiente, el contenido de las políticas públicas se ha explicado habitualmente con arreglo a un esquema de carácter <<cíclico>>.

Igualmente, la mayoría de los autores concluye que tal esquema cíclico no constituye un proceso rígido e invariable sino que, como ya señalé en el Capítulo II, dentro del mismo cabe apreciar retrocesos o la puesta en marcha simultánea de varias fases<sup>14</sup>. Es más, se parte de la imposibilidad de prever *a priori*, con exactitud, el número de acciones generales y particulares necesarias. Hasta tal punto que la investigación que se ha denominado clásica ha partido del llamado <<déficit de implementación>>, motivado, la mayoría de las veces, por disfunciones o problemas de implementación más que de definición<sup>15</sup>. Pues bien partiendo de esta idea general, el <<ciclo de la política pública portuaria>>, para el presente caso, podría esquematizarse, de acuerdo con el esquema presentado por W. PARSONS<sup>16</sup>, del modo que expongo en la Ilustración 1.

El comienzo en el estudio de política portuaria nos remite necesariamente a investigar cuál fue *el surgimiento del problema*, cuestión que cabe inferir del relato realizado anteriormente. De modo que puede mantenerse que el “*problema social*” fue detectado, en su globalidad, inicialmente por los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento. Trasladándose, desde allí, a las direcciones de los partidos políticos mayoritarios. Especialmente, claro está, a la dirección del partido que a partir del año 2.004 asumió responsabilidades de gobierno, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Así, ya en la campaña electoral de ese año, se hizo especial hincapié en la necesidad de fomentar un uso eficiente de las infraestructuras del transporte y la competitividad.

Aunque no se haya explicitado, la movilización del estamento político vino precedida de numerosos contactos y propuestas de representantes de los distintos sectores del ámbito portuario a partir del análisis de la realidad del sector tras la entrada en vigor de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre<sup>17</sup>, que hicieron llegar a los responsables del sistema portuario estatal los problemas ya citados y la necesidad de articular su reforma estructural.

En cuanto a la *inclusión del problema detectado en la agenda pública*, supone la selección del mismo entre el resto de las demandas sociales; el establecimiento de un esquema causal; y la determinación de darle una respuesta política. Pues bien, tal inclusión venía en el supuesto analizado facilitada por la importancia estratégica del sector portuario

---

<sup>14</sup> P. MULLER, *Les politiques publiques, Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1.990, p. 33.

<sup>15</sup> P. KNOEPFEL, *Öffentliches Recht und Vollzugsforschung*, Haupt, Berna, 1.979, p. 23.

<sup>16</sup> W. PARSONS, *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, University of Cardiff, 1.996, pp. 78-79. J. SOUBIRATS et al., *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 115 a 125.

<sup>17</sup> Vid. por ejemplo a este respecto los diferentes números de la Revista Puertos correspondientes a los años 2.004 a 2.008 que edita el Ministerio de Fomento en los que quedan de manifiesto las inquietudes de los representantes de los distintos sectores afectados.

para el conjunto de la economía nacional. Los responsables políticos del Ministerio de Fomento, con su titular al frente, asumieron la necesidad de su inclusión en la agenda pública, lo que implica su definición como problema público (DP). Concretamente mediante la incorporación del tema a la agenda gubernamental de reformas del Consejo de Ministros.

En el supuesto examinado, la decisión fue adoptada por el órgano a quien corresponde propiamente la competencia ejecutiva en las democracias occidentales –el Gobierno de la Nación- por lo que se mantuvo dentro de la más pura ortodoxia política. Asimismo cabe apreciar el uso del margen de discrecionalidad con que el cuenta el Consejo de Ministros pero siempre dentro de una labor de arbitraje entre las diferentes posturas e intereses manifestados por el conjunto de los actores públicos y privados. Y además, como la decisión se adoptó desde la perspectiva de “*la lucha por el poder*” –en realidad, en el presente caso, desde el consenso político precisamente por la igualdad de poderes existente entre las fuerzas políticas en liza-, la decisión tomada debe ser entendida desde esa “racionalidad” que no coincide obviamente con la mera racionalidad técnica de la cuestión (lo que, por ejemplo, se hará visible en marcar las coincidencias de partida con las posturas del principal partido opositor).

Existe pues una dinámica inevitable de lucha política que condiciona el contenido de la decisión pero, en relación con el texto legal estudiado, ha de tenerse en cuenta que la existencia de un acuerdo político inicial la redujo al “mínimo posible”. De modo que permitió aprobar un texto que atendiera de modo preferente a los intereses de la economía española en su conjunto, para lograr la eficiencia y competitividad del sistema portuario de interés general. Así, en el presente caso, dada la actitud pro-activa de la mayoría de los agentes hacia su inclusión cabría hablar más bien de una visión inicial del tema por parte el Gobierno como “*objetivo político pendiente para el conjunto de la sociedad española*”.

En lo tocante a la ***decisión y formulación del Programa político-administrativo*** que implica la determinación de una hipótesis causal, de los objetivos, y de los instrumentos de actuación a utilizar a la luz de los medios disponibles, en relación con el objeto investigado, como ya he adelantado, se solapan con la toma de la decisión política formando un todo continuo. Y es que la decisión política, en el supuesto examinado, no se lleva a cabo con la mera elaboración del anteproyecto o borrador de la ley de puertos que se planteaba por los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento en el año 2.006. Pues dicho borrador debió esperar dos años y medio, en palabras del Ministro, ante las dificultades advertidas para que viera la luz. Por el contrario, la toma de decisión se produce con la aprobación del citado borrador por el titular del Departamento en el año 2.009 –ante la falta de apoyos políticos en el Parlamento hasta ese momento-, siendo presentada al Consejo de Ministros para convertirse en Proyecto de ley.

A partir de ahí comenzó, sin interrupción, todo un largo proceso de tramitación del Proyecto de ley que podemos identificar con <<*la formulación y decisión del programa político administrativo*>> –aunque esta fase no se agote con la aprobación de la Ley-. La razón es doble dado que, por un lado, los responsables políticos del proyecto carecían del suficiente respaldo político para sacar adelante una ley estructural del sistema económico, como es la ley de puertos, que debía perdurar en el tiempo por lo que los demás grupos

parlamentarios deberían participar en la formulación de la política. Y en segundo término, porque tratándose de una ley que pretendía dar respuesta a una política pública operativa de prestación de bienes y servicios a los ciudadanos, la composición de la misma exigía que fuera muy extensa y precisa. De modo que el texto de la ley de puertos iba a delimitar *pro futuro*, con todo detalle, cuál iba a ser el funcionamiento del sistema portuario para la prestación de bienes y servicios de esta naturaleza. Tanto es así que cabe recordar que la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, en cualquiera de sus versiones desde su aprobación en el año 1.992, carece de un reglamento general de desarrollo. De modo que es la propia Ley la que incorpora, con el máximo grado de detalle, las determinaciones esenciales para el funcionamiento del sector portuario.

Lo anterior no es óbice para que quepa identificar, también como productos del Programa de Actuación Político-administrativo (PPA) asumido por el Acuerdo de Actuación Político-administrativo (APA), algunos instrumentos de desarrollo previstos en la Ley como el “*Marco Estratégico*” del sistema de puertos de interés general o los criterios de actuación y de gestión técnicos, económicos, financieros y de recursos humanos del conjunto del sistema portuario estatal<sup>18</sup>. Sin embargo, dichas previsiones legales, de momento, no han sido desarrolladas mediante la aprobación de ningún instrumento hecho público. E igualmente cabe citar en este punto el Reglamento de Explotación y Policía de los Puertos que ha de ser aprobado por el Ministerio de Fomento a propuesta del organismo Puertos del Estado<sup>19</sup>.

En el indicado estadio de la política pública, desde que se publicitó la iniciativa con la aprobación del Proyecto de ley por el Consejo de Ministros, los distintos grupos sociales organizados se hicieron presentes para manifestar su punto de vista y defender sus intereses conformándose todo un entramado de relaciones que era necesario arbitrar desde el sistema político-administrativo. La articulación de todo este entramado de relaciones tuvo lugar, como ya he advertido, mediante la sesión informativa celebrada en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados el 2 de diciembre de 2.009. No obstante lo anterior, evidentemente durante toda la tramitación del Proyecto de ley, hasta su aprobación el 5 de agosto de 2.010, se vino desarrollando todo un complejo de entrevistas y conversaciones informales por parte de los sectores afectados. En el presente caso, directamente conectados con los distintos portavoces de los grupos políticos con representación parlamentaria para hacerles llegar sus inquietudes y propuestas de enmienda. Tal y como puso de manifiesto el portavoz del Grupo de Convergència y Unió en la Comisión de Fomento, Sr. Macias y Arau<sup>20</sup>. Lo que, a su vez, alimentó el debate político realizado en sede parlamentaria y al margen de la misma. Sin que quepa olvidar, por último, los contactos mantenidos por los grupos políticos con los representantes del resto de las Administraciones públicas territoriales, autonómica y municipal que se hicieron presentes.

---

<sup>18</sup> Tal y como vienen definidos en el artículo 52.1 del Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

<sup>19</sup> Vid. los artículos 18 y 295 TRLPEMM.

<sup>20</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, p. 41.

Durante la fase que comento, resulta especialmente relevante ya el estudio de los denominados <<*recursos, medios o factores administrativos*>> como elementos indispensables para el logro y la puesta en práctica de los objetivos de la política pública diseñada. Pues bien, desde la perspectiva que maneja J. SUBIRATS HUMET<sup>21</sup> que hace referencia a un elenco de recursos que están disponibles en distinta proporción para la totalidad de los actores públicos y privados (propone una lista en la que incluye el apoyo político, la fuerza, el derecho, el personal, el dinero, la información, la organización, el consenso, el tiempo y la infraestructura), entiendo que el recurso clave utilizado, sin duda, ha sido el del “*consenso y el apoyo político*” al ser diseñada como una política regulatoria de carácter estructural para el conjunto de la economía española que debía de perdurar en el tiempo y ser calificada sin apellidos políticos. Los otros dos medios empleados de modo prioritario por los diferentes actores fueron el “*derecho*” por cuanto su articulación se plasmó preferentemente en un procedimiento legislativo y la “*información*”. Me refiero al manejo de una información técnica muy específica. Hasta el punto de que la perspectiva de cada uno de los actores aportaba realmente una parte de la realidad que, en buena medida, era desconocida por el resto. Por ello la puesta en común de los distintos enfoques resultó sumamente enriquecedora, no sólo para perfilar el texto, sino también para darle su conformación general. No obstante, ha de advertirse la posición de superioridad que asumieron las formaciones políticas que concurrieron al acuerdo parlamentario, cada una en proporción a su importancia numérica, en la medida en que hicieron valer el poder político y jurídico del que eran titulares.

Por su parte, desde la perspectiva más restringida del concepto de <<*factores administrativos*>>, propuesta por M. BAENA DEL ALCÁZAR en la doctrina española, centrada en la actuación protagonista de la Administración pública y la labor relevante de los altos funcionarios en la elección y puesta a disposición de los gestores<sup>22</sup> de los medios materiales y de los recursos, evidentemente éstos serían los ya señalados pero centrando aquí la atención en su empleo por el estamento político y administrativo de nivel superior que desarrolla su labor de apoyo. Consenso político y empleo del Derecho y de la información pues también desde este enfoque. Sin que la labor de los actores privados cuente propiamente a la hora de definir los factores administrativos sino como elementos que sirvieron para coadyuvar la formulación y el desarrollo de la política pública portuaria.

Con carácter previo a la exposición de la fase de implementación, conviene concretar ahora cuál es el esquema del denominado <<***Acuerdo Político-administrativo***>>, esto es, del conjunto de los actores públicos y paraestatales que asumieron la responsabilidad de plasmar los postulados de la política formulada en un tiempo y un lugar determinado.

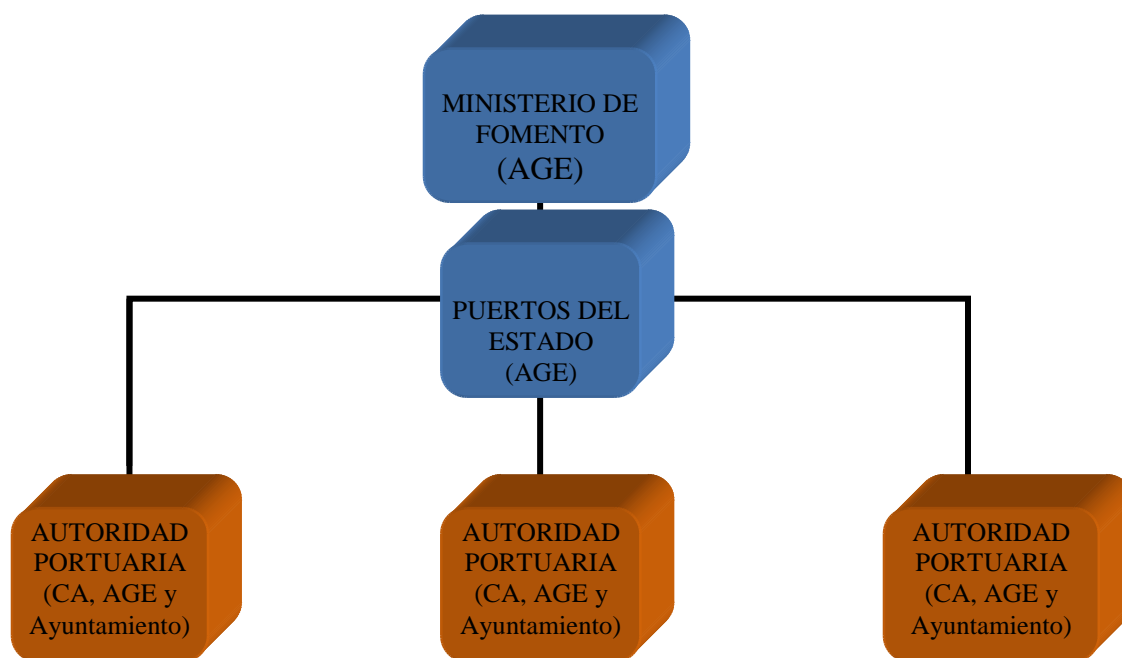
---

<sup>21</sup>J. SUBIRATS et. al. , *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 72-94.

<sup>22</sup>M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, p. 140 y ss.



## Organización institucional del sistema de puertos de interés general del Estado dentro del Ministerio de Fomento.



**Ilustración 2**

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor.

Pues bien, los caracteres que cabe atribuir a dicho <<***Acuerdo Político-administrativo***>> son, en primer lugar, que es plural en cuanto integrado por una pluralidad de actores, tales como el Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y las 28 Autoridades Portuarias. Así como relativamente fragmentado en referencia al grado de “*coordinación horizontal*” existente entre las distintas Autoridades Portuarias dado que cada una de ellas atiende a sus propios intereses. No obstante lo cual, debemos de tener en cuenta que existen instrumentos que reorientan esta tendencia como es la denominada “planificación paccionada” (Planes de Empresas, Planes Directores de Infraestructuras o Planes Especiales); la existencia de un marco regulatorio básico común en prácticamente todos los ámbitos de funcionamiento del puerto; y finalmente, claro está, el papel coordinador de Puertos del Estado que debe explicitarse, sobre todo, en la futura puesta en marcha del Consejo Consultivo de Puertos del Estado en el que tienen presencia todos y cada uno de los Presidentes de las 28 Autoridades Portuarias.

Igualmente, el acuerdo se caracteriza por ser *integrado* en cuanto al grado de “*coordinación vertical*” alcanzado entre los distintos niveles políticos-administrativos precisamente por las razones apuntadas. El Ministerio de Fomento supervisa y controla la acción de Puertos del Estado que, a su vez, coordina a las diferentes Autoridades Portuarias. Y *central* debido a la presencia de un actor clave, el Ministerio de Fomento, capaz de imponer unilateralmente su punto de vista en los aspectos clave en los que la regulación le da competencia. Posición que se refuerza por la centralidad que también tiene Puertos del Estado, subordinado del Ministerio. Lo cual no obsta para que las Autoridades Portuarias cuenten con un amplio ámbito de gestión autónoma al margen de la definición de los aspectos principales.

Se trata de un esquema *predominantemente burocrático* aunque no cabe olvidar que la designación de los altos puestos funcionariales del Ministerio, del Consejo Rector de Puertos del Estado así como de los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias se hace con criterios políticos por afinidad al grupo o grupos políticos que sostienen al Gobierno de cada Administración pública (estatal, autonómica y local). Y finalmente, cabe atribuir a este esquema de actores políticos un *alto grado de homogeneidad* en el sentido de que no se ven influidos decisivamente por la definición de otras políticas. Pues precisamente una de las características de la formulación de la política portuaria es su alto grado de independencia en relación con el resto de las políticas sectoriales del Ministerio de Fomento. Y ello por cuanto sus recursos se segregan del resto de las partidas que componen los presupuestos generales del Estado con la idea de dotar al sistema de puertos de la máxima estabilidad financiera<sup>23</sup>.

Por lo tocante a la *implementación de la política pública* analizada que supone la planificación y realización de las actuaciones necesarias por el Acuerdo Político-administrativo para llevar a cabo el programa formulado. Que se concreta en Planes de acción (PA) y actos de implementación (*Outputs*). En el supuesto objeto de estudio, al tratarse de una política pública operativa, en la que la Administración pública asume la responsabilidad de prestar bienes y servicios a la comunidad, no basta con una actividad limitada a la mera reglamentación y control sino que se hace necesario gestionar la producción, distribución y puesta a disposición del público de los diferentes servicios portuarios y del dominio público portuario en las condiciones de calidad, precio, frecuencia y fiabilidad mínimas requeridas. De modo que las tareas de implementación a realizar por los responsables administrativos revisten una complejidad infinitamente mayor que si se tratara de una política meramente simbólica o regulatoria. La dificultad señalada, no obstante, se ve un tanto atenuada por el alto grado de conformidad existente en cuanto a los valores y principios de los que se parte y por un nivel que me atrevo a calificar de medio en cuanto al grado de control que los poderes públicos tienen respecto de los hechos que pudieran acontecer, de los procesos a seguir y de las técnicas a poner en marcha. Con lo que nos encontramos ante <<un proceso en parte programático y en parte pragmático>>

---

<sup>23</sup> Vid. a este respecto, la exposición que sobre el “Acuerdo Político-administrativo” realiza J. SOUBIRATS et al., *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 170 a 181. Este modelo debe ser completado, obviamente, con el papel que en la implementación van a jugar el resto de los actores. En este sentido, pueden citarse además de los anteriores autores, por ejemplo, los análisis ascendentes y descendentes que realiza J. B. HARGUINDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, pp. 79 a 92.

por el nivel de certeza de los pasos a seguir, ya que, junto a acciones planificadas a largo plazo, han de tomarse decisiones a medio y corto plazo en función de la evolución del mercado portuario, vinculada a su vez al desarrollo del ciclo económico<sup>24</sup>.

Dentro de este apartado, puedo citar como instrumentos relevantes utilizados para llevar a cabo la implementación, los denominados “*Planes de acción*” (PA) que no tienen el carácter de desarrollo inmediato de la Ley de Puertos, por afectar de modo individual a cada una de las Autoridades Portuarias. Comenzando, en primer término, por los denominados Planes de Empresa, en el ámbito de la gestión económica, así como por los Planes Estratégicos y los Planes Directores de Infraestructura, que ejecutan y desarrollan, respectivamente, el “*Marco Estratégico*” del sistema de puertos de interés general. Los Planes Especiales, de carácter urbanístico, a aprobar por la Administración competente previa conformidad de Puertos del Estado. Los Planes Interiores de Contingencia del Puerto, que forman parte de las Ordenanzas portuarias, en materia de prevención y lucha contra la contaminación en el dominio público portuario. Así como el Plan de Recepción de Residuos de control ambiental. Y, por último, en el ámbito de la seguridad, los llamados Planes de Emergencia Interior en relación con la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas que forman parte de las ordenanzas portuarias. Y también los Planes de Protección de buques, mercancías y pasajeros en las áreas portuarias para prevenir actos terroristas y antisociales<sup>25</sup>.

A estos planes de ejecución (PA), previstos en el texto legal, ha de añadirse la innumerable multitud de actos administrativos o sometidos a Derecho privado o bien meros actos materiales de carácter técnico que conlleva el funcionamiento diario del sistema portuario (*Outputs*) y que, en su conjunto, conforman la implementación de la política pública portuaria propuesta. A sus resultados de conjunto dedicaré especial atención en los siguientes Capítulos, en la medida en que determinan la implementación, la gestión y aplicación con carácter continuado en el tiempo del programa político-administrativo aprobado.

Cabe recordar en este punto que la fase de implementación se caracteriza especialmente porque conlleva plantearse cuáles son los medios y recursos necesarios para la puesta en práctica de la decisión política tomada y obtenerlos realizando las gestiones necesarias. La anterior exigencia, sin embargo, resulta muy matizada en el caso examinado dada la autonomía económica y financiera con que cuenta el sistema portuario de interés general del Estado, que se concreta en el principio de autosuficiencia económica.

El seguimiento de las medidas conducentes a la ejecución corresponde a los actores políticos –el Gobierno, principalmente, y al Parlamento– aunque esta labor raramente se realiza de modo exhaustivo dadas las múltiples iniciativas políticas en las que ambos Poderes se encuentran inmersos. Así, en relación con el tema portuario, la tarea parlamentaria se ha visto muy reducida tras la aprobación de la Ley. Por consiguiente, la labor de implementación recae principalmente en los altos funcionarios pertenecientes a la

---

<sup>24</sup> Vid. Y. MÉNY y J. C. THOENING, *Las políticas públicas*, versión española a cargo de F. Morata, 1ª Edición, Editorial Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1.992, p. 155.

<sup>25</sup> Vid. su regulación expresa en los artículos 52 a 65 TRLPEMM.

cúpula organizacional del Ministerio de Fomento (Secretaría de Estado de Transportes y Puertos del Estado, sin olvidar al personal directivo de todas y cada una de las Autoridades portuarias). Como en la etapa anterior, entran en contacto con otros responsables administrativos (por ejemplo, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o de Economía y Competitividad) para ver la oportunidad de emplear los medios personales y materiales e invertir los fondos necesarios para hacer realidad la decisión en el momento oportuno. Supone, por lo tanto, la exigencia de <<relaciones laterales>> con otros responsables administrativos aunque la amplia autonomía financiera y competencial del sistema portuario de interés general evita que se produzcan tensiones entre los grupos burocráticos.

La última de las fases de toda política pública viene constituida por *la evaluación* que implica la valoración de los efectos de la implementación de la política pública de que se trate para determinar si lo realizado es pertinente –los objetivos se encuentran bien fijados- y en qué grado se han cumplido los objetivos y con qué coste (si es eficaz y eficiente)<sup>26</sup>. Su producto son los enunciados que resultan de la actuación evaluadora (conocidos como <<impactos>> sobre los grupos-objetivo y los <<outcomes>> sobre los beneficiarios finales).

Pues bien, entrando ya en el examen de la fase de evaluación, conviene considerar que la misma se orienta primariamente a la comprobación de qué resultados ha obtenido la Administración en función de los objetivos que se propusieron lo que atendería a la eficacia de la acción pública. Sin embargo, la finalidad de la evaluación puede ser diversa según se trate de verificar la eficacia obtenida; la eficiencia económica en función de los medios económicos empleados; o en qué medida se ha conseguido transformar la realidad sobre la que opera el sector público. Sin embargo, como destaca J. B. HARGUINDÉGUY<sup>27</sup>, los criterios de evaluación no se agotan en los anteriormente señalados que tratan de algún modo de “cuantificar” la acción pública y su impacto, sino que también puede examinarse cuál es el grado de satisfacción de los usuarios y del conjunto de actores y realizar una comparación entre la situación *ex ante* y *ex post* a la implementación de la acción pública. En el presente estudio, me centraré en la identificación de cuál sea el grado de satisfacción de los actores en relación con la nueva política portuaria y en un análisis comparativo con la situación previa. Y lo anterior debido a que, al tener que abordar una política eminentemente reglamentista en cuanto dirigida a regular la prestación de servicios públicos y de bienes comunes que parte de una ley ya aprobada, la fase de implementación no precisa de un complejo sistema de alianzas entre actores. La aplicación de la Ley, eso sí, ha sido acompañada en muchos casos por una labor de información, estímulo y fomento de la participación activa del resto de la <<comunidad de actores de la política portuaria>><sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> J. SOUBIRATS et al., *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, p. 45.

<sup>27</sup> J.B. HARGUINDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, pp. 104 y 105.

<sup>28</sup> La idea de <<comunidad de política pública>> es empleada por Roderick Rhodes; David Marsh y Jacint Jordana como la más homogénea de las “redes de acción pública” existentes (junto con la red profesional, intergubernamental, de productores y de asuntos). Pues bien, de modo paralelo, los propios promotores de la Ley de Puertos 33/2.010, de 5 de agosto, emplean el término <<comunidad portuaria>> para referirse al conjunto de actores públicos y privados afectados por la nueva regulación en el sentido de conjunto donde predominan intereses económicos y profesionales; donde predomina la interacción frecuente y una alta

por la respectiva Autoridad Portuaria (campañas de información, buzones de sugerencias de mejora de procesos, grupos de gestión de calidad, etc.).

En cualquier caso, el examen de las consecuencias que para el sector portuario ha tenido la puesta en marcha de la política pública diseñada –para lo que remito desde ahora a los últimos Capítulos de la tesis doctoral- pretende realizarse desde una perspectiva estrictamente científica o académica. Soy consciente de que tal perspectiva exige partir de una imparcialidad absoluta, sin condicionamientos de ningún tipo, en la búsqueda de cuáles son los resultados materiales de gestión aunque evidentemente los mismos no dejen de tener una relevancia política.

## **2.- EXAMEN ESPECÍFICO DEL CONTENIDO DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO: EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS ACTORES ANTE LA PROPUESTA DE DECISIÓN POLÍTICA PRESENTADA.**

Las posturas más destacadas manifestadas durante la sesión informativa de la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados el 2 de diciembre de 2.009 por los representantes políticos y los representantes de los distintos sectores implicados en la actividad portuaria en relación con el modelo organizativo se centraron, principalmente, en la composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias como órgano de gobierno clave que es para el funcionamiento de las mismas y, por lo tanto, para el funcionamiento general del sistema.

En cualquier caso, aunque finalmente la Disposición Adicional 2ª de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, introdujo modificaciones en la composición del Consejo, las mismas son de una importancia relativa y, además, centradas en la reducción del número de Vocales y la presencia de representantes de las islas en el caso de los puertos insulares. Por consiguiente, las principales posturas manifestadas por los actores públicos y privados de la política portuaria lo fueron o bien con la idea de reafirmar la continuidad del esquema vigente de composición del Consejo (caso de los portavoces de los partidos políticos) o bien como una reivindicación puntual ante las dificultades particulares para acceder como Vocales en las condiciones deseadas (caso de los representantes de las empresas de estibadores, los consignatarios; así como de los sindicatos mayoritarios a nivel nacional). Por otra parte, las intervenciones en este ámbito se redujeron a los representantes parlamentarios y algunos grupos-objetivo.

---

calidad en el tratamiento por los grupos de las cuestiones abordadas (por lo tanto en un sentido muy próximo al de <<comunidad política pública>>). Vid. J. JORDANA, *El Análisis de los Policy Networks: ¿Una nueva perspectiva sobre relación entre políticas públicas y Estado?*, Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 3, INAP, mayo-agosto de 1.995, pp. 77-89; y J.B. HARGUINDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, pp. 122 y 124.

## A.- Posiciones de los representantes parlamentarios.

En primer lugar, cabe hacer mención a la posición manifestada por los portavoces de los Grupos parlamentarios nacionalistas gallego y catalán que pusieron de manifiesto, con claridad, su postura favorable a la presencia de las distintas Comunidades Autónomas en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias. Lo que fue contestado específicamente por el portavoz del Grupo Socialista negando que hubiera ninguna intención de recortar la presencia de las Comunidades Autónomas por parte de los grupos parlamentarios que habían impulsado inicialmente el Proyecto de ley<sup>29</sup>.

Desde esta perspectiva, el **Sr. Jorquera Caselas (Bloque Nacionalista Galego), Portavoz del Grupo Mixto**, recalcó la importancia de reforzar el papel de las Comunidades Autónomas tanto en la planificación portuaria a nivel estatal y en la definición de las políticas portuarias como en el sentido de que pudieran asumir competencias de gestión. Siendo ello compatible con la coordinación y armonización del conjunto de puertos por el Ente Público Puertos del Estado. Mientras que **D. Pere Macias i Arau, Portavoz de Convergència i Unió**, por su parte, recordó el papel protagonista de su Grupo –junto con el Grupo Popular– en la aprobación de la Ley de Puertos de 1.997, que significó la apertura de la gestión no solamente a la participación de las Comunidades Autónomas sino también a las Corporaciones Locales y a los sindicatos.

Además, resaltó el hecho de que a través de las Comunidades Autónomas –y todas las Comunidades Autónomas eran un ejemplo en este sentido–, los representantes de las distintas asociaciones empresariales representativas de todo orden habían obtenido presencia en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias. Por consiguiente, entendía que las Comunidades Autónomas habían sido muy generosas –mucho más que el Estado– en dar entrada a lo que hemos conocido como <<*comunidad portuaria*>>; y, por lo tanto, consideraba innegociable la cuota de representación autonómica. Porque la representación de las Comunidades Autónomas no es propiamente de éstas, sino que lo es de la *comunidad portuaria*; es decir de todos, sindicatos, trabajadores, empresas y todos los que “*hacen puerto*”. Afirmando, con rotundidad, que se trataba de un elemento de la Ley de Puertos de 1.997 que había que conservar. De modo que, durante la negociación del Proyecto de ley, puso especial énfasis en “*la defensa de las Autoridades Portuarias versus la centralización o recentralización de competencias del Estado*”. Considerando a este respecto, la conveniencia de preservar la autonomía de las Autoridades Portuarias para que pudieran competir con los puertos extranjeros.

En nombre del **Grupo Parlamentario Socialista**, su **Portavoz, D. Rafael Simancas Simancas** puso de relieve que su grupo no era, ni mucho menos, partidario de la recentralización. Sin que tampoco pudiera admitir que se hablara de un “*déficit de autonomía*” en el sistema portuario vigente porque ese diagnóstico no correspondía a la realidad. Por el contrario recordó como, en la actualidad, las presidencias de las Autoridades Portuarias las proponen las Comunidades Autónomas. Que la mayoría en los

---

<sup>29</sup> Vid. en relación con las posiciones de los representantes parlamentarios el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 40, 41 y 45.

Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias la determinan las Comunidades Autónomas y son estas mismas Autoridades Portuarias, determinadas por las Comunidades Autónomas, las que mandan en los puertos, fundamentalmente, a la hora de elaborar los Planes de Empresa, los presupuestos y a la hora de contratar. Razón por la cual se negaba a admitir que se pudiera afirmar que no hubiera autonomía en la gestión. Por el contrario, cabía afirmar que se trataba de las infraestructuras del Estado que más autónomamente se gestionaban. Y ello a pesar de que el artículo 149 de la Constitución atribuye al Estado la competencia sobre los puertos de interés general sin que estuviera su Grupo parlamentario dispuesto a abdicar del Estado y tampoco de esa atribución constitucional.

## **B.- Posiciones entre los representantes de los grupos-objetivo.**

En segundo lugar, destacan dos intervenciones puntuales llevadas a cabo por representantes de sectores del ámbito portuario afectado por el Proyecto de ley que reivindicaron un reconocimiento legal que les permitiera su presencia ordinaria en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias.

De un lado, cabe citar al **Sr. Directivo del Grupo Maritim TCB (Terminal de Contenedores de Barcelona)**, antiguo Presidente de ANESCO -la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios de Buques-, **D. Ángel Pérez Maura**, quien pidió la presencia de pleno derecho en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias de las empresas consignatarias y estibadoras y *“no por el reconocimiento y el apoyo de las comunidades autónomas teniéndolos en consideración al designar a sus consejeros”*. Palabras que confirman la tesis mantenida por el portavoz del grupo nacionalista catalán en el Congreso de que, en la cuota correspondiente a las Comunidades Autónomas, se integra regularmente a destacados representantes de la comunidad portuaria.

Y por otro, al **Sr. Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte, Sr. Pérez Domínguez**, quien reivindicó la presencia en los Consejos de Administración de los sindicatos más representativos a nivel estatal. Afirmación que cabe inferir que obedecía, al menos en parte, a un propósito de compensar la presencia mayoritaria de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM) en la mayoría de los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias a tenor del grado de implantación que tiene entre los trabajadores de estiba<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Vid. En cuanto a las intervención de algunos representantes de los grupos-objetivo, el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 28 y 33.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA DE ORGANIZACIÓN	
Secretaría de Estado del Transporte	
Presidente de Puertos del Estado	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras	
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	
Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE	
Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	
Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos	
Presidente del Real Club Náutico de Barcelona, Presidente de la Real Federación Española de Vela	
Directivo del Grupo Maritim TCB (Terminal de Contenedores de Barcelona), antiguo Presidente de ANESCO	-Pide la presencia de pleno derecho en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias de las empresas consignatarias y estibadoras y <i>“no por el reconocimiento y el apoyo de las comunidades autónomas teniéndolos en consideración al designar a sus consejeros”</i> .
Director de MSC Terminal VLC SAU (segunda terminal del puerto de Valencia)	
Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras Grupo AP Mollers-Maersk	



Director General de Dragados SPL	
Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte	
Secretario General de Puertos de la Unión General de Trabajadores	
Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte	-Reivindica la presencia en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias de los sindicatos más representativos a nivel estatal.
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar	
Portavoz del Grupo Mixto, Bloque Nacionalista Galego	
Portavoz de Convergència i Unió	<p>-Defensa del modelo implantado en 1.997 en el que las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y sindicatos cuentan con representación en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias. Y a través de las CC.AA., las empresas con intereses en el recinto portuario.</p> <p>-Conveniencia de preservar la autonomía de las Autoridades Portuarias para que puedan competir con el extranjero frente a una posible recentralización de la competencia del Estado.</p>
Portavoz del Grupo Popular	
Portavoz del Grupo Socialista	-Mantenimiento de la gestión autónoma de las infraestructuras portuarias del Estado, compatible con su competencia de formulación, dirección y coordinación general de la política portuaria.

**Tabla de posiciones 1**

Fuente: Elaboración propia.

### **C.- Consideraciones sobre las posiciones mantenidas por el conjunto de actores de la política portuaria respecto del modelo de organización del sistema de puertos del Estado.**

De las intervenciones reseñadas, pueden obtenerse las siguientes consideraciones sobre las posiciones mantenidas por el conjunto de actores de la política portuaria respecto del modelo de organización del sistema de puertos del Estado que expongo en apartados separados para mayor claridad.

En primer término, destaca el hecho de que la necesidad de llegar a un consenso amplio sobre la formulación de una nueva política portuaria impidió siquiera el planteamiento, durante el debate parlamentario, de un cambio de <<modelo organizativo>> en el que Puertos del Estado pudiera ostentar una presencia mayoritaria en las Autoridades Portuarias. Así, los intervinientes coincidieron en alabar que los Puertos del Estado constituyeran el ejemplo más destacado de cómo unas infraestructuras de transporte que son competencia exclusiva del Estado se gestionan de manera completamente descentralizada.

Una circunstancia que, a su vez, venía reforzada por la idea de que <<la autonomía alcanzada por las Autoridades Portuarias>>, en la que las Comunidades Autónomas designan al Presidente y cuentan con una mayoría relativa en sus Consejos de Administración, constituía para los portavoces de los partidos nacionalistas y por extensión cabe inferir también para las Comunidades Autónomas –representadas por los Presidentes de AA.PP.–, en cuanto entes políticos, un límite innegociable para acceder al consenso. Tal postura, sin embargo, sólo se hizo perceptible en las propuestas de los representantes del BNG y CiU. Los representantes de las principales Autoridades Portuarias, en cambio, optaron por mantener un absoluto silencio sobre la cuestión que, por consiguiente, no consideraban que se encontrara entre las materias a debatir.

La apertura que las Comunidades Autónomas practican de su <<cuota en el Consejo de Administración>> de las Autoridades Portuarias a determinadas empresas y colectivos portuarios constituye también una consideración de interés. Y ello en la medida en que dicha estrategia se configura como un hábil instrumento para reforzar aún más su posición preeminente en el conjunto de la comunidad portuaria. Teniendo en cuenta que, para algunos de los colectivos identificados como grupos-objetivo –empresas estibadoras, consignatarias o representantes de sindicatos mayoritarios a nivel nacional–, la participación en la <<cuota de representantes de la Comunidad Autónoma>> constituye la única vía para obtener una presencia directa en los Consejos de Administración de los organismos públicos portuarios territoriales. Sin embargo, la ausencia de un debate de fondo sobre el modelo organizativo, la complejidad de las reglas vigentes en el reparto de los puestos en los Consejos de Administración de las AA. PP., unida a la lógica limitación de su extensión, convirtieron en inviable la presentación de eventuales propuestas alternativas por los actores señalados.

**D.- Análisis DAFO sobre la conveniencia de formulación de un nuevo modelo de gestión portuaria.**

A continuación expongo de modo ordenado las principales ideas emitidas por los actores en relación con el modelo organizativo del sistema portuario que se fundamenta en el concepto de <<Autoridad Portuaria>>. Para ello empleo el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) que permite desplegar un examen prospectivo sobre cuáles eran los conceptos que enmarcaban el debate entre los actores públicos y privados y que permitió realizar la formulación de la política pública en cuanto a la organización portuaria.

<b>ANÁLISIS DAFO SOBRE EL MODELO ORGANIZATIVO DE AUTORIDAD PORTUARIA</b>			
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<b>La amplitud de actores de la comunidad portuaria impide la presencia de pleno derecho de algunos actores (consignatarios, estibadores, sindicatos más representativos a nivel nacional)</b>	<b>Disminución del grado de autonomía de las AA. PP. frente a una posible &lt;recentralización&gt; del Estado</b>	<b>Organización fuertemente descentralizada desde 1.997</b>	<b>Presencia de pleno derecho de las empresas consignatarias y estibadoras</b>
<b>Potencial debate sobre si es satisfactoria la presencia preponderante de las CC.AA. en competencia exclusivamente estatal</b>	<b>Disminución de la presencia de las CC.AA. en el Consejo de Administración de las AA.PP.</b>	<b>Las CC.AA. designan desde 1.997 el Presidente de las AA.PP. y tienen una presencia preeminente</b>	<b>Presencia de pleno derecho de los sindicatos más representativos a nivel nacional</b>
		<b>Organización representativa de las distintas Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y Ayuntamientos)</b>	<b>Reforzar el papel de las CC.AA. en la planificación y definición de las políticas portuarias</b>

		<b>Organización representativa de los actores privados de la Comunidad Portuaria (empresarios, sindicatos, cámaras de comercio)</b>	<b>Articular el mantenimiento de la gestión autónoma con la competencia del Estado en la formulación, dirección y coordinación de la política portuaria</b>
--	--	---	---

**Tabla expositiva 2**

Fuente: Elaboración propia.

### **3.- EL MODELO DE ORGANIZACIÓN PORTUARIA ACOGIDO EN EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO.**

En este apartado abordo cuál es el modelo de organización portuaria actualmente vigente que, en definitiva, nos remite al examen del <<*Programa Político Administrativo*>> (PPA) formulado por el estamento político el 5 de agosto de 2.010. De modo que, para comprender el contenido de la política formulada por las Cortes Generales, así como las sucesivas fases de la política portuaria y la posición de los actores frente a ella se hace preciso analizar, aunque sea brevemente, cuales han sido los cambios recientes operados en la legislación de puertos del Estado respecto de la regulación previa representada por las dos últimas leyes que habían alterado el panorama legislativo en el sector, es decir, la Ley 62/1.997 de 26 de diciembre, de modificación de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante y la Ley de 26 de noviembre del 2.003, sobre Régimen Económico y Prestación de Servicios en Puertos de Interés General. Conviene, con todo, subrayar el hecho de que la exposición que sigue no es, ni pretende ser, un análisis jurídico de textos legales sino de modo exclusivo un examen del contenido esencial de la política pública formulada que, como ya he destacado anteriormente, emplea el <<*Derecho*>> como recurso prioritario junto con el <<*consenso*>> y la <<*información*>> técnica especializada.

En el presente apartado se trata, por consiguiente, de perfilar esquemáticamente cuáles han sido las novedades más destacadas de la organización portuaria estatal a partir de la regulación contenida inicialmente en las mencionadas normas y que constituían la legislación en vigor, a la espera de que se aprobara el anunciado Texto Refundido sobre la materia, lo que se hizo realidad mediante el Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre (en adelante TRLPEMM).

### A.- Examen del panorama normativo precedente relativo a la organización portuaria.

La ley de 26 de diciembre de 1.997 de modificación de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPEMM), había facilitado una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y en los órganos de gobierno de cada una de las 28 Autoridades Portuarias existentes. Dicha idea se expresaba, sobre todo, en la nueva regulación de la figura del Presidente y del Consejo de Administración, habilitando que tanto aquél como un número importante de Vocales del Consejo fueran designados por la Comunidad Autónoma respectiva.

En concreto, la introducción del referido principio de *‘participación significativa’* de las Comunidades Autónomas en la determinación del esquema organizativo de las Autoridades Portuarias ubicadas en su territorio se recogió por primera vez en 1.997. Se hizo en virtud de una formulación, conforme a la cual, a la vez que se afirmaba la competencia de la Administración del Estado sobre los puertos de interés general, se atribuía a las distintas Comunidades Autónomas la competencia para designar los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias.<sup>31</sup>

### Mapa del sistema portuario de interés general del Estado.



**Ilustración 3**

Fuente: Puertos del Estado, 2.013<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Vid. el artículo 10 LPEMM, según la nueva redacción dada por la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre.

<sup>32</sup> Vid. CELIA TAMARIT DE CASTRO, Jefa del Área de Seguridad de Puertos del Estado, *El sistema portuario español, características generales*, Puertos del Estado, 2.013, Madrid, p. 8.

Por lo que toca al nombramiento del *Presidente de cada una de las Autoridades Portuarias*, la nueva fórmula competencial, también recogida con posterioridad, establecía que el Presidente de la Autoridad Portuaria sería designado y separado por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma o de las Ciudades de Ceuta y Melilla entre personas de reconocida competencia profesional e idoneidad para el cargo. Continuando, además, con la posibilidad de simultanear su puesto con el de Presidente y Vocal de las sociedades participadas por la Autoridad Portuaria con sujeción a las limitaciones y requisitos previstos en la Ley de incompatibilidades<sup>33</sup>.

Respecto del incremento de la presencia de la respectiva Comunidad Autónoma en la designación de los Vocales del *Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias*, la normativa de 1.997<sup>34</sup> preveía nuevas reglas que iban a alterar, de modo significativo, la regulación primitiva. Estableciéndose en las mismas que su participación sería en adelante el 43,82 % del total (9,6 miembros para el máximo de 22 Vocales), dentro de un órgano integrado por entre 15 y 22 Vocales (mientras que antes se movía dentro de un intervalo de 10 a 20 miembros). Cuando en la redacción originaria, la presencia autonómica en el Consejo de Administración, se reducía únicamente a la participación de un único representante. Idéntica que la prevista para todos los Ayuntamientos que se situaran en la zona de servicio del puerto; que las Cámaras de Comercio Industria y Navegación; que las organizaciones empresariales y centrales sindicales más representativas. En concreto, el indicado precepto de la Ley de 26 de diciembre de 1.997 daba la siguiente composición del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria que se expresa en la tabla que se inserta a continuación.

<i>Composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias a partir de 1.997.</i>
a) El Presidente de la entidad, que lo será del Consejo.
b) Dos miembros natos, que serán el Capitán marítimo y el Director.
c) Un número de Vocales comprendidos entre 15 y 22, “a establecer por las Comunidades Autónomas o por las Ciudades de Ceuta y Melilla”, y designados por las mismas, pero propuestos por cada una de las Administraciones públicas, entidades y organismos que han de estar representados.
-En cuanto a los criterios para la designación de los referidos Vocales por las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y Melilla, los mismos pueden concretarse en las reglas que a continuación se exponen.

<sup>33</sup> Vid. la nueva redacción del artículo 41.1 LPEMM aprobada por la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General.

<sup>34</sup> Ley 62/1.997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que dio nueva redacción al primitivo al artículo 40 LPEMM.

a) La Administración General del Estado estaba representada por cuatro Vocales, además de por el Capitán marítimo, de los cuales uno sería un Abogado del Estado y otro del ente público Puertos del Estado.

b) Los municipios en cuyo término se encontraba localizada la zona de servicio del puerto, por su parte, tenían una representación del 14% del total de miembros del Consejo (cuando antes era de tan sólo un Vocal). De ser varios los municipios afectados, la representación la ostentaba, en primer lugar, aquél que diera nombre a la Autoridad Portuaria y, después, el resto en proporción a la superficie de término municipal que ocupara la referida zona de servicio.

c) Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario designaban el 24% del total de los miembros del Consejo.

d) El resto de los Vocales, finalmente, eran designados en representación de la Comunidad Autónoma respectiva, a la que correspondía la corrección de los ajustes porcentuales para determinar el número de representantes.

### **Tabla expositiva 3**

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa aprobada en 1.997.

Sin embargo, esta regulación iba a ser modificada de manera “*significativa pero no sustancial*” en las reglas institucionales de la política portuaria aprobadas en el año 2.010 que establecen un nuevo sistema de reparto de representantes en el Consejo de Administración pero respetando, en esencia, la fórmula original. La composición que establece la nueva regulación legal es la siguiente<sup>35</sup>:

<i>Composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias a partir de 2.010.</i>	
a)	El Presidente de la Autoridad Portuaria, que lo será del Consejo.
b)	Un miembro nato, que será el Capitán Marítimo.
c)	Un número de Vocales comprendidos entre 10 y 13, excepto para las Islas Canarias y las Baleares, en cuyo caso podrá llegar a 16 Vocales, “ <i>a establecer por las Comunidades Autónomas o las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla</i> ” y designados por las mismas.
	-La designación por las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla de los Vocales referidos respetará los siguientes criterios.
a)	La Administración General del Estado estará representada, además de por el Capitán Marítimo, por 3 Vocales, uno de los cuales será un Abogado del Estado y otro del Organismo Público Puertos del Estado.
b)	La Comunidad Autónoma estará representada, además de por el Presidente, por 4 Vocales.
c)	En el caso de las Islas Canarias cada Cabildo tendrá un representante y en el caso de las Islas Baleares cada Consell tendrá un representante.
d)	Los municipios en cuyo término se localice el área de servicio del Puerto estarán representados por el 33% de los representantes no descritos en los puntos a), b) y c).
e)	Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales, y sectores económicos relevantes, estarán representados por el 66% de representantes no descritos en los puntos a), b) y c).

#### **Tabla expositiva 4**

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor.

<sup>35</sup> Vid. Disposición Final 2ª de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que altera la composición ya citada del artículo 40 LPEMM y que ha sido refrendada por la nueva redacción del artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Puertos de 5 de septiembre de 2.011.



Pues bien, los cambios descritos, operados en el año 2.010 al formular el PPA, provocaron, de modo directo, una serie de efectos sobre la composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias que pueden resumirse afirmando, en primer lugar, que al disminuir el número máximo ordinario de Vocales de 22 a 13, la presencia de los cuatro representantes de la *‘Administración General del Estado’* resulta ahora algo más ‘significativa’ aunque en todo caso minoritaria (pasando del 18,2% al 23,1% del número de Vocales; el 26,7 % contando al Capitán Marítimo). Además, *‘las Comunidades Autónomas’*, en segundo término, siguen ostentando una muy amplia mayoría relativa, pero sin alcanzar la mayoría absoluta (cuentan con el 30,8 % de los Vocales; pero con el 33,3% del total de miembros contando con el Presidente). En este punto, cabe destacar la práctica generalizada de incluir dentro de su ‘cuota autonómica’ a representantes de entidades o colectivos portuarios. Así, por ejemplo, la Autoridad Portuaria de Baleares, incluyó en 2.014 a representantes de la Asociación de Clubs Náuticos de Baleares (ACNB) dada la relevancia económica, turística y social que la labor que desarrollan tiene para la economía insular<sup>36</sup>. En tercer lugar, que la presencia del *‘resto de los actores’* (municipios, organizaciones empresariales, sindicales y cámaras de industria, comercio y navegación) resulta con el nuevo sistema prácticamente inalterada en cuanto a la proporción que ocupan sus componentes dentro del máximo órgano colegiado de gobierno. Y finalmente, que el nuevo reparto del Consejo establece una regulación específica para aquellas *‘Autoridades Portuarias ubicadas en las Islas Canarias y Baleares’*, en las se permite aumentar el número de representantes hasta dieciseis para dar entrada, al menos, a un representante de cada Cabildo o Consejo Insular en cuyo territorio se encuentre establecida la Autoridad Portuaria.

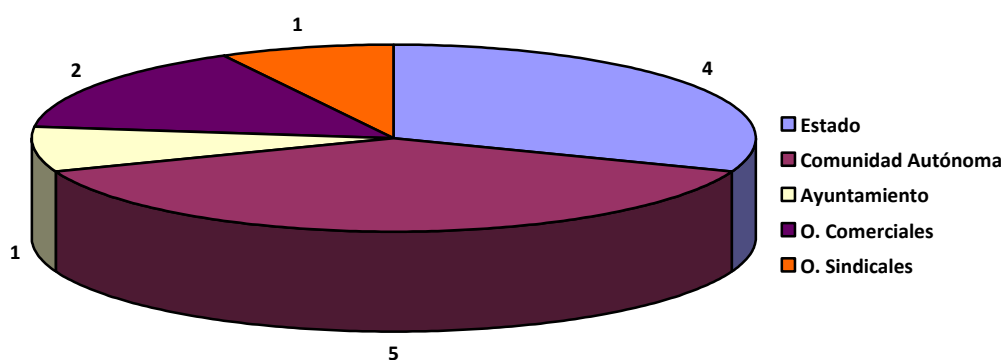
Las Memorias de Sostenibilidad del sistema portuario de interés general de 2.010 y 2.011 elaboradas por Puertos del Estado –en 2.012 y 2.013- reflejan *‘el patrón más frecuente encontrado en las Autoridades Portuarias no insulares’* que recojo a continuación, levemente corregido, para adaptarlo al máximo legal ahora permitido de trece Vocales; junto con la representación de cuál es la composición del Consejo en el caso de Autoridades Insulares<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> H.S., *Los clubs náuticos tendrán representación en la Autoridad Portuaria*, El Mundo-El Día de Baleares, 15-1-14, Palma de Mallorca, p. 10. Redacción, *Los clubs náuticos tendrán voz y voto en la gestión de APB*, Menorca Diario Insular, 14-1-14, Menorca, p. 8.

<sup>37</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, Puertos del Estado, Organismo Público Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito legal M-30481-2012, 1ª edición, septiembre de 2.012, página 22. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, Puertos del Estado, Organismo Público Puertos del Estado, 1ª edición, noviembre de 2.013, página 10.

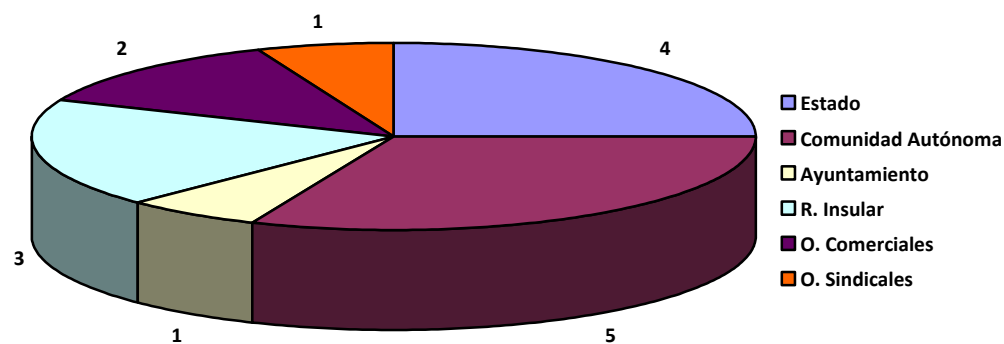
### Composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias peninsulares o de las Ciudades de Ceuta y Melilla.



**Ilustración 4**

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

### Composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias con representante del Cabildo o Consejo Insular.



**Ilustración 5**

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

Asimismo interesa destacar que las disposiciones del PPA de 2.010<sup>38</sup> mantuvieron la regulación detallada de las <<prohibiciones>> para formar parte del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias entre las que destaca, de modo señalado, la de tener la condición de propietario, socio, director o gerente de cualquier empresa que preste servicios, desarrolle actividades o concurra a cualquier convocatoria de contratos en el puerto. Apreciándose, de otra parte, la ya señalada mayor participación de la Administración autonómica igualmente en el informe preceptivo que ha de formular en los procedimientos de nueva construcción de puertos en relación con sus competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio, regulación del sector pesquero y de la pesca en aguas interiores<sup>39</sup>.

Por último cabe reseñar, en relación con este apartado, **la propuesta que contenía el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña**, presentada el día 5 de octubre del 2.005 en el registro del Congreso de los Diputados, que avanzaba en la línea señalada de una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la dirección de los puertos del Estado, contemplando<sup>40</sup> un <<régimen especial de funcionamiento para el Puerto de Barcelona y el Puerto de Tarragona>> que fijaría una ley del Parlamento Catalán, previo acuerdo de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado y que habría de respetar, en todo caso, los principios básicos de la legislación del Estado en materia de puertos de interés general. Dicha fórmula parece que podría haber derivado en la creación de unos entes consorciados por las diferentes Administraciones territoriales; de modo que la Comunidad Autónoma catalana asumiría no sólo el protagonismo en la gestión de dichos puertos sino también la participación en su capital social y en el rendimiento económico de la respectiva Autoridad Portuaria.

Sin embargo, el texto final de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>41</sup> se limitó a prever dos posibles competencias de la Generalitat en la medida en que así lo contemplara la normativa estatal, al establecer, en primer lugar, que la calificación de un puerto situado en Cataluña como de interés general del Estado requería previo informe de la Generalitat, “*que podrá participar en su gestión o asumirla*” de acuerdo con lo previsto en las leyes. Posibilidad que, en la práctica, quedó vacía de contenido a tenor de la regulación recogida en el vigente Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado. Así como que, en segundo término, la Generalitat participaría en la planificación y programación de los puertos de interés general en los términos que determinara la normativa estatal. Mención ésta última que parece enlazar con la misma normativa estatal vigente<sup>42</sup> que permite que las Comunidades Autónomas, por un lado, remitan a Puertos del Estado un resumen de sus objetivos de desarrollo regional a fin de que lo tenga en cuenta a la hora de fijar los objetivos del conjunto del sistema portuario de interés general y de cada una de las Autoridades portuarias. Debiendo además remitirles las propuestas de los diferentes planes

---

<sup>38</sup> Vid. el vigente artículo 30.4 TRLPEMM.

<sup>39</sup> Vid. el vigente artículo 57 TRLPEMM en contraposición con el antiguo artículo 36 LPEMM en su redacción previa a 2.010.

<sup>40</sup> Vid. artículo 140 del Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentado ante las Cortes Generales el 5 de octubre de 2.005.

<sup>41</sup> Vid. artículo 140, apartados 2 y 3 de la Ley Orgánica 6/2.006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

<sup>42</sup> Vid. el contenido de los vigentes artículos 52.4 y 57 TRLPEMM.

—de empresa, estratégicos y director de infraestructuras- que elaboren las Autoridades portuarias localizadas en su ámbito territorial. E igualmente prevé que la Comunidad Autónoma afectada, como ya he señalado, elabore un informe preceptivo cuando se construya en su territorio un nuevo puerto en relación con sus competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio, pesca en aguas interiores y ordenación del sector pesquero. De modo que la propuesta catalana puede considerarse que finalmente fue incorporada, en parte, a la formulación de la nueva política portuaria cuyo estudio abordo.

## **B.- La posición preeminente en la dirección superior, la coordinación y el control del sistema portuario de interés general se atribuye con claridad a Puertos del Estado.**

De acuerdo con los postulados de la nueva normativa, el **Organismo Público <<Puertos del Estado>>** ostenta, de modo exclusivo, la ejecución de la política portuaria del Estado así como la coordinación y el control de la eficiencia del sistema de puertos de interés general. Definiéndose como Ente público con personalidad jurídica y capacidad de obrar adscrito al Ministerio de Fomento que se rige por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado<sup>43</sup>.

El Texto Refundido, por su parte, sigue calificando como “*competencias*” suyas —tal y como hacía la Ley de Puertos desde 2.003- lo que inicialmente era catalogado como “*objetivos generales*” en un intento de proporcionar una mayor seguridad jurídica. Aunque en todo caso, se elimina de su ámbito competencial directo la mejora de la eficiencia de la actividad portuaria, quedando limitada su actuación al control de la misma<sup>44</sup>.

Siendo igualmente relevante destacar como los <<**Planes de Empresa**>> que Puertos del Estado acuerda con las diferentes Autoridades Portuarias se configuran como el instrumento apropiado para definir los “*objetivos generales de gestión de las referidas entidades públicas*”, sin perjuicio de su función de definición de los propios del sistema portuario general en el marco fijado por el Ministerio de Fomento<sup>45</sup>. Pues bien, tales Planes de Empresa, con una duración ordinaria de un año, se perfilan ahora con un contenido mínimo ampliado respecto de la versión dada por la Ley de 2.003<sup>46</sup>. Así el contenido mínimo anterior era el de un diagnóstico de situación, las previsiones del tráfico portuario, las previsiones económico-financieras, los objetivos de gestión, la estructura de personal y

---

<sup>43</sup> Vid. el artículo 16 TRLPEMM que define Puertos del Estado de modo muy similar a como lo hacía el artículo 24 LPEMM, en su redacción dada por la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, como organismo público de los previstos en el artículo 2.1.g de la Ley 47/2.006, de 26 de noviembre, de la Ley General Presupuestaria. La nueva Ley General Presupuestaria 47/2.003, de 26 de noviembre (BOE del 27 de noviembre, número 284) menciona los entes públicos de su categoría en los artículos 2.1 y 3.2 como parte del sector público empresarial.

<sup>44</sup> Vid. el artículo 17 TRLEPMM que califica como “*competencias*” de Puertos del Estado —tal y como hacía el artículo 25 LPEMM en la redacción dada por la Ley de 48/2.003, de 26 de noviembre.- lo que inicialmente se catalogaba como objetivos generales.

<sup>45</sup> Se establece dicha regla en el artículo 18 TRLPEMM del mismo modo que hacía el artículo 26 LPEMM en su versión dada por la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>46</sup> Vid. el artículo 55 TRLPEMM en comparación con el artículo 39 de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

la oferta de empleo. A lo que se añade ahora, por el Texto Refundido<sup>47</sup>, la obligación de incluir: “*los objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental del puerto, la evolución de los ratios de gestión, la programación de inversiones públicas y la estimación de inversiones privadas*” –frente a la mera la programación de inversiones exigida en la versión anterior-, para terminar con el objetivo anual de rentabilidad, los coeficientes correctores y las bonificaciones de tasas.

Conviene destacar asimismo que, con carácter general, Puertos del Estado mantiene las “**funciones**” que le atribuía la normativa de 2.003 en lo relativo a<sup>48</sup>: Los proyectos de obras que presenten características singulares respecto de los que ‘sólo’ “*ha de informar de modo vinculante*”, cuando en su redacción original podía recabar la aprobación técnica. Las actuaciones en materias de seguridad que son compartidas, además de con el Ministerio del Interior, con las Comunidades Autónomas competentes para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Y la coordinación de la política comercial de las Autoridades Portuarias, en especial en su vertiente internacional, que se hará sin perjuicio de las competencias al respecto de las Comunidades Autónomas. Asimismo, destaca la clara mención a la función que se le atribuye para elaborar y proponer para su aprobación por el Ministerio de Fomento el Reglamento de Explotación y Policía del Puerto –antiguo Reglamento General de Servicio y Policía- e informar la conformidad de las Ordenanzas Portuarias con el modelo propuesto en dicho Reglamento. E igualmente mantiene sus funciones para la supervisión y coordinación de todos los organismos de la Administración General del Estado con competencia en materia de intermodalidad, logística y transporte que se refieran a puertos de interés general. Indicando especialmente que participará, establecerá y tramitará los convenios entre las Autoridades Portuarias y ADIF, para su aprobación por el Ministerio de Fomento y coordinará su aplicación y seguimiento.

Por el contrario, en “*materia de recursos humanos y costes de personal*”, Puertos del Estado no sólo deja de definir la política general, como hacía en la versión de la Ley de Puertos aprobada en 1.997 en este punto, sino que ni siquiera facilita a las Autoridades Portuarias “*que lo soliciten*” criterios de negociación colectiva ni propone estrategias y criterios sobre recursos humanos<sup>49</sup>. Limitándose a proponer políticas de innovación tecnológica de formación de gestores y responsables portuarios.

Finalmente, dentro del esquema organizativo de Puertos del Estado que diseñan las normas del PPA en 2.010, cabe destacar como, por un lado, dentro de los órganos rectores, conserva las competencias y el número de miembros del <<**Consejo Rector de Puertos del Estado**>> nombrados por el Ministerio de Fomento -de 12 a 15- establecido en la antigua redacción de la normativa de 1.997<sup>50</sup>. Regulando además, el “*quorum mínimo de asistencia*” a sus reuniones así como el procedimiento para conferir la representación. Manteniendo además la regulación relativa al <<**Presidente**>>, como órgano de gobierno y

<sup>47</sup> Vid. el artículo 55.1 TRLPEMM.

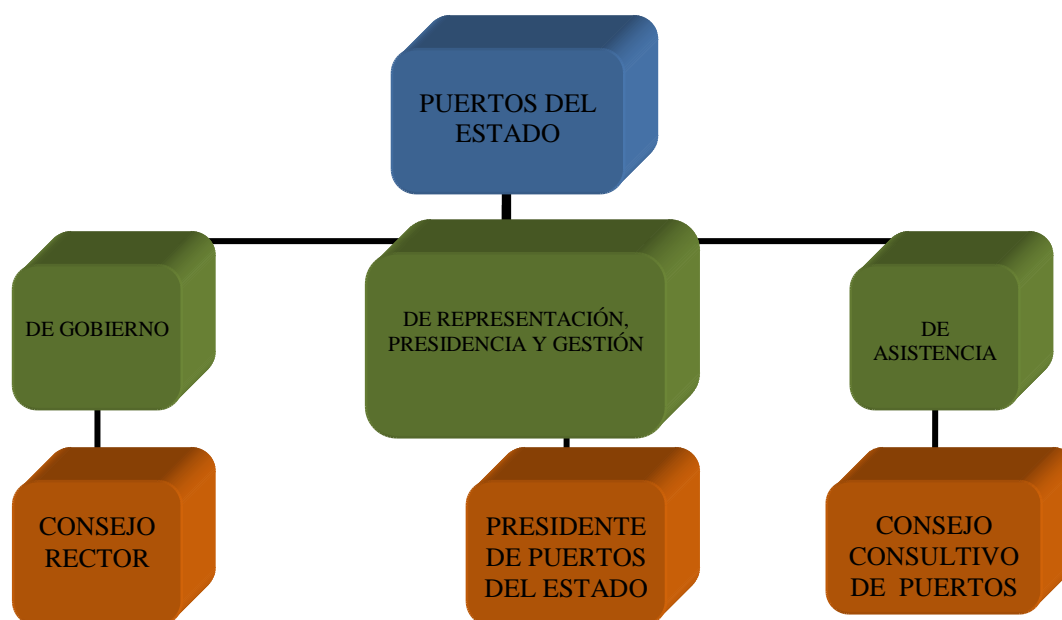
<sup>48</sup> Vid. el mencionado artículo 18 TRLPEMM que, con carácter general, mantiene las “*funciones*” de Puertos del Estado del antiguo artículo 26 LPEMM 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>49</sup> Como hacía en la versión de la Ley de Puertos aprobada por la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre, luego derogada por la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>50</sup> Tal y como preveía el antiguo artículo 28 LPEMM por la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre.

gestión que asume la “*cláusula residual*” de competencia, salvo en lo relativo a la presentación al Consejo Rector del anteproyecto de los programas de actuación, inversiones y financiación para su acuerdo previo. Mientras que, por otro, continúa como órgano consultivo y de coordinación de las diversas entidades públicas que forman el sistema portuario estatal el denominado <<*Consejo Consultivo del Estado*>> -órgano pendiente en la actualidad de constitución y funcionamiento real- que ya introdujo la redacción de la Ley de Puertos de 1.997<sup>51</sup>. Pues bien en este punto interesa destacar que, de dicho órgano, será Presidente el que lo sea de Puertos del Estado siendo, además, miembros los respectivos Presidentes de las Autoridades Portuarias; pudiendo éstos últimos ser sustituidos por quien designe el Consejo de Administración de la respectiva entidad a propuesta de su Presidente. Siendo, en todo caso, el Ministerio de Fomento quien aprueba las normas de funcionamiento del futuro Consejo Consultivo de Puertos del Estado<sup>52</sup>.

### Organización del Ente público Puertos del Estado.



### Ilustración 6

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

<sup>51</sup> Vid. el antiguo artículo 27 LPEMM por la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre.

<sup>52</sup> Vid. los artículos 21 a 23 TRLPEMM.

## C.- El mantenimiento de la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias.

Uno de los cambios más significativos acaecidos en 2.003 lo representó el hecho de que la nueva formulación aprobada se encaminó a hacer posible el desempeño, por cada una de las <<**Autoridades Portuarias**>>, de un mayor número de funciones que les posibilitaran incrementar su grado de autonomía en la gestión directa de los puertos de su competencia<sup>53</sup>. Pues bien, la normativa de 2.010 no añade, en este punto, cambios destacados al estimarse que el nivel de autonomía alcanzado por los entes portuarios era el deseable. Pero merece la pena recordar de todos modos, de manera sucinta, las siguientes “**funciones generales de planificación, iniciativa, gestión y disposición**” cuyo ejercicio pasó, desde 2.003, a ser responsabilidad de los referidos Organismos portuarios por constituir un elemento normativo previo que, sin duda, valoró positivamente el estamento político en cuanto a la conveniencia de su mantenimiento. Así, comenzando por el ámbito de la planificación, pasaron a elaborar los planes de objetivos con un horizonte temporal superior a cuatro años. Correspondiéndoles, en cuanto a la competencia de iniciativa, aprobar los proyectos de presupuestos de explotación y capital de la Autoridad Portuaria y su programa de actuación plurianual.

Por lo que se refiere a la tramitación de procedimientos, “*aprueban definitivamente*”, no técnicamente como en la primitiva redacción, los proyectos de inversión que estén incluidos en la programación aprobada. Informan el Reglamento de Explotación y Policía de los puertos; señalándose igualmente que “*elaboran y aprueban*” las correspondientes ordenanzas portuarias. Mientras que en la primitiva redacción únicamente elaboraban el reglamento de policía del puerto.

En materia de gestión y régimen económico, gestionan los ‘*servicios generales*’ y de señalización marítima, autorizan y controlan los servicios portuarios así como las actividades y operaciones que requieran su autorización o concesión, de acuerdo con la redacción dada por el Texto Refundido de 2.011. Aprueban “*libremente*” las tarifas por los servicios comerciales que prestan, y proceden a su aplicación y recaudación. Otorgan ‘*las licencias*’ de prestación de los servicios portuarios en la zona de servicio del puerto. Cuando, con anterioridad a 2.010, se les atribuía la función de ‘*suscribir los contratos*’ de prestación de los servicios portuarios. Gestionando asimismo la política comercial internacional, sin perjuicio de las competencias propias de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Asumen igualmente funciones en materia de disposición de bienes como sucede cuando autorizan la participación de la entidad en sociedades mercantiles, así como la adquisición o enajenación de sus acciones, cuando el conjunto de los compromisos contraídos no supere el 1 % del activo neto de la Autoridad Portuaria y siempre que estas operaciones no impliquen la adquisición o pérdida de la posición mayoritaria. Debiendo contar el acuerdo del Consejo de Administración con el voto favorable de los

---

<sup>53</sup> Vid. el artículo 26.1 TRLPEMM, en comparación con las del antiguo artículo 37.1 LPEMM, teniendo en cuenta que algunas funciones primitivas ya habían sido previamente modificadas por la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

representantes de Puertos del Estado. Añadiendo la redacción de 2.011 que sea necesario, en todo caso, el voto favorable del representante de Puertos del Estado.

Pero sobre todo cabe resaltar, como novedad introducida propiamente en la formulación de 2.010, la atribución de *funciones* a las Autoridades Portuarias que centran su atención en “*el fomento de la intermodalidad y en la evaluación de la actividad portuaria*”<sup>54</sup>. Se trata de promover que las infraestructuras y los servicios portuarios respondan a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre, por medio de una red viaria y ferroviaria eficiente y segura, conectada adecuadamente con el resto del sistema de transporte y con los nodos logísticos que puedan ser considerados de interés general. Así como de administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, favoreciendo una adecuada intermodalidad marítimo-ferroviaria. Debiendo, al mismo tiempo, recabar la información relativa a los servicios que se prestan y las actividades que se desarrollan en la zona de servicio de los puertos que gestionan.

No quiero finalizar estas líneas sin recordar, en referencia al crecimiento de la autonomía funcional de los entes portuarios, el mantenimiento por el PPA de 2.010 de la competencia ya atribuida al Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias, en el año 1.997<sup>55</sup>, de **nombrar y separar por mayoría absoluta al Director del puerto** a propuesta de su Presidente. Cuando, en la versión original de 1.992, dicha facultad se atribuía a Puertos del Estado a propuesta del Presidente de la respectiva Autoridad Portuaria.

#### **D.- Avances obtenidos en cuanto a la meta propuesta de la profesionalización de la gestión de cada puerto.**

En cuanto a la meta propuesta de la profesionalización de la gestión de cada puerto, la política formulada se limitó a conservar los avances ya obtenidos en el establecimiento de unas mayores exigencias de profesionalidad e idoneidad de las personas que debían ocupar los cargos más destacados en la dirección y gestión del sistema portuario. Así, en concreto, en el nuevo articulado de 2.011 pueden citarse algunos ejemplos. Pues, de una parte, recoge que el Presidente de cada una de las Autoridades Portuarias será designado y separado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o de las Ciudades de Ceuta y Melilla <<*entre personas de reconocida competencia profesional e idoneidad*>>. Respetando de esta manera, en este punto, la vigente regulación la modificación que ya realizó la Ley de 1.997<sup>56</sup>.

Y como segundo ejemplo de interés destaco que el Director técnico, por su parte, será nombrado y separado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, a propuesta de su Presidente, entre personas <<*con titulación superior y reconocida experiencia en técnicas y gestión portuaria*>>, tal y como figuraba ya en la versión de la

---

<sup>54</sup> Novedades introducidas por la Disposición Final 2ª de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, en el antiguo artículo 37.1 LPEMM, actual artículo 26.1 TRLPEMM.

<sup>55</sup> Novedad introducida en el antiguo artículo 43.1 LPEMM en la redacción dada por la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre, actual artículo 33.1 TRLPEMM.

<sup>56</sup> Vid. artículo 31.1 TRLPEMM, antiguo artículo 41.1 LPEMM introducido por la Ley de 26 de noviembre del 2.003, que respeta en este punto la modificación que ya realizó la Ley de 26 de diciembre de 1.997.



Ley de 1.997. Debiendo advertir, no obstante, en relación con la citada previsión normativa, que la vigente redacción del Texto Refundido mantiene la reducción de las exigencias de <<experiencia en las técnicas y la gestión en el ámbito portuario>>, de 10 a 5 años, introducida por la Ley de 2.003<sup>57</sup>.

## **E.- Breve análisis del Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) en materia de organización.**

La política portuaria en el ámbito organizativo que acabo de desenvolver cabría calificarla, *‘por el tipo de elementos que contiene’* como eminentemente institucional por cuanto se compone mayoritariamente de *‘elementos de tipo organizativo y procedimental’*. Lo cual resulta lógico dado que se orienta, casi de modo exclusivo, a prever cuál es la estructura orgánica del conjunto de los Organismos públicos portuarios, esto es, el Acuerdo Político-administrativo (APA) que ha de implementar la política que se propone; cuáles son las funciones de cada uno de sus órganos; así como cuáles son el procedimiento y los requisitos exigidos para la designación de las personas que van a ocuparlos. Nos encontramos pues con un conjunto de disposiciones referidas a las capas externas de la política portuaria que tienen por misión hacer posible la aplicación del resto de disposiciones de tipo sustantivo.

Por lo que se refiere a la calificación que merece, globalmente considerada, la parte del PPA analizado. Puede estimarse, *‘por razón del grado de concreción y el número de los elementos’* que conlleva, como un *‘PPA detallado’* en la medida en que sus normas diseñan, con bastante nivel de precisión, la estructura orgánica de la APA, contando además con un número de disposiciones considerable. Lo cual da lugar, como es lógico, a una implementación homogénea dentro del ámbito que diseña la norma. Asimismo, cabe inferir que, en cuanto al *‘número de esferas de gobiernos afectadas’* nos encontramos ante un *‘PPA centralizado’* por cuanto la responsabilidad de las decisiones de orden legislativo y reglamentario que han de tomarse en orden a asegurar la implementación, así como las referidas a la formulación de los planes de acción, recaen sobre un conjunto de Entes públicos (Puertos del Estado y Autoridades Portuarias) dependientes del Ministerio de Fomento. Y, por último, la zona del PPA objeto de estudio merece igualmente, *‘por razón de su contenido’*, el calificativo de *‘PPA institucional’* en cuanto compuesto, como ya he señalado, de normas de organización y procedimiento. Aunque el PPA global de la política portuaria examinada, en su conjunto, quepa definirlo como mixto en cuanto engloba también normas de carácter sustantivo<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> El artículo 33.1 TRLPEMM mantiene la reducción de las exigencias de <<experiencia en las técnicas y la gestión en el ámbito portuario>>, introducida por el artículo 43.1 LPEMM, aprobada por la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>58</sup> Vid. P. KNOEPFEL y H. WEIDNER, *Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration, Policy and Politics*, Vol. 10, núm. 1, 1.982, pp. 85 a 109. Y también P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE, *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn, (série Analyse des Politiques Publiques/ Politikanalyse nº 2), 2.001, p. 188 y ss. Obviamente, cabría aludir, también -en este Capítulo IV y en los siguientes, hasta el Capítulo VIII- al empleo por los dos Grupos políticos mayoritarios (Popular y Socialista) de la estrategia incluyente relativa al contenido de la decisión consistente en ampliarla en su formulación mediante la aceptación de enmiendas presentadas por el resto de los Grupos políticos parlamentarios. Vid. a este respecto B. DENTE y J.

#### 4.- EXAMEN DEL ESQUEMA ORGANIZATIVO VIGENTE PARA CADA AUTORIDAD PORTUARIA.

##### Esquema organizativo de las Autoridades Portuarias.

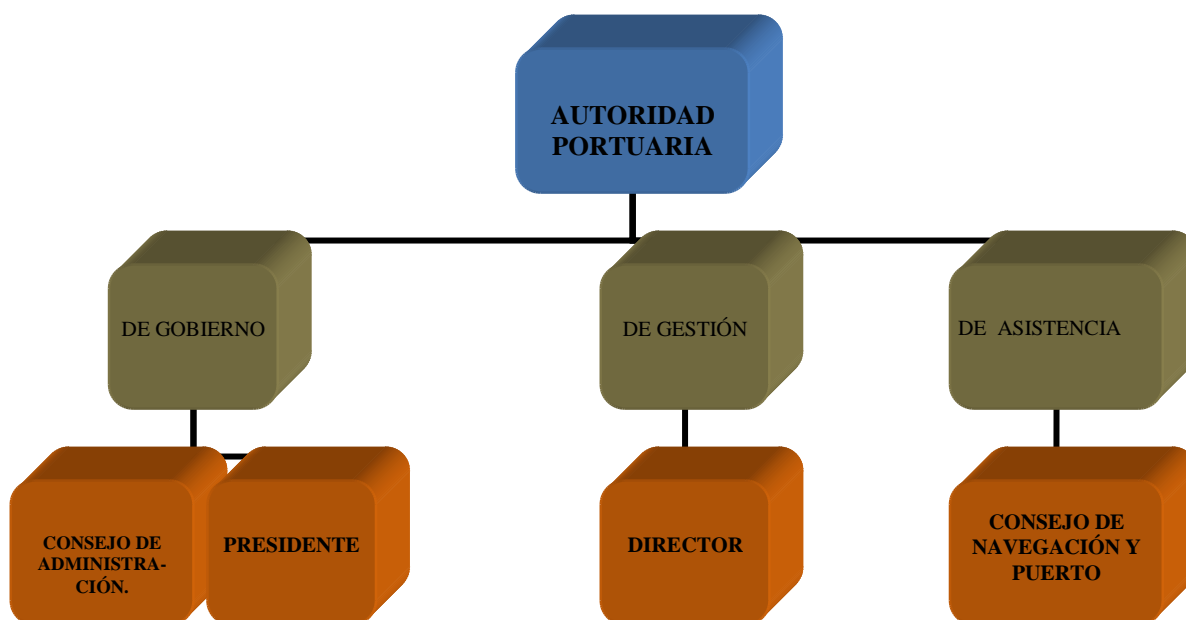


Ilustración 7

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

A continuación expongo de modo esquemático cual es el organigrama esencial de dirección y gestión existente en cada Autoridad Portuaria y cuáles son las funciones propias de cada uno de sus órganos principales<sup>59</sup>.

##### A.- Designación y funciones del Consejo de Administración.

La **designación** de Vocales del Consejo de Administración se realiza, como ya he expuesto detalladamente, a propuesta de las Administraciones públicas, Entidades y Organismos representados. En cuanto a la naturaleza de este Órgano, cabe hablar de órgano central de la Autoridad Portuaria que asume la mayoría de las decisiones relevantes para el futuro de la Entidad. Pues bien, en cuanto a la determinación de cuáles sean estas

---

SUBIRATS HUMET, *Decisiones públicas, Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2.014, p. 227.

<sup>59</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, Organismo Público Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, septiembre de 2.012, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, pp.19 a 21. E igualmente el texto del artículo 16 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre.

funciones, cabe realizar un recorrido que atiende al criterio de su finalidad, sin ánimo de ser exhaustivo, que se recoge en el resto de los párrafos incluidos en el presente epígrafe.

En el ámbito de **la organización**, procede a establecer la estructura orgánica de la entidad, sus normas de gestión y de funcionamiento interno, delimitando las funciones y responsabilidades de sus órganos. Además, aprueba las Ordenanzas del puerto. Pudiendo señalarse, respecto de las **decisiones de alta dirección**, que le corresponde fijar los objetivos anuales de gestión; *‘las tarifas por los servicios comerciales que presta la Autoridad portuaria’*. Así como *‘aprobar los proyectos de presupuestos; el programa de actuación plurianual y las cuentas anuales’*. Del mismo modo, aprueba los proyectos que supongan la ocupación de bienes y la adquisición de derechos; junto con los acuerdos, pactos y convenios que se suscriban.

Como funciones específicas de **gestión**, le compete otorgar concesiones y autorizaciones; regir y administrar el puerto, sin perjuicio de las funciones específicamente atribuidas al Presidente de la Autoridad Portuaria. Asimismo realiza cuantos actos de gestión, disposición y administración de su patrimonio propio sean precisos. Sin olvidar la *“cláusula residual”* que le otorga el ejercicio de las funciones propias de la Autoridad Portuaria no específicamente atribuidas a otros órganos. Debiendo destacarse, entre las cuestiones de **tipo económico** que le corresponde resolver, además de las ya citadas de alta dirección –en cursiva-, las de recaudar las tasas por la utilización o el aprovechamiento del dominio público portuario; autorizar inversiones y operaciones financieras así como créditos para la financiación del circulante. O proponer las operaciones financieras de activo o pasivo cuya aprobación corresponda a Puertos del Estado. Mientras que finalmente, en el **ámbito jurídico**, acuerda lo conveniente sobre el ejercicio de las acciones y recursos que correspondan a la Autoridad Portuaria en defensa de sus intereses.

## **B.- Carácter y funciones del Presidente de la Autoridad Portuaria.**

El Presidente de la Autoridad Portuaria es designado y separado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se encuentra ubicado el puerto, entre personas de reconocida competencia profesional o idoneidad. Se trata del máximo órgano representativo del Organismo público que, a su vez, asume la presidencia del Consejo de Administración con funciones de impulso y alta dirección de la Entidad pública. De modo que, como **órgano de carácter simbólico-representativo**, representa a la Autoridad Portuaria y a su Consejo de Administración.

Pero además, en el ámbito específico de la **organización y la dirección**, convoca y preside las reuniones del Consejo de Administración; establece las directrices generales para la gestión de los servicios de la entidad. Y presenta al Consejo de Administración el Plan de Empresa así como los proyectos de presupuestos y del programa de actuaciones, inversiones y financiación. Mientras que, en el ámbito de **la gestión y la fiscalización**, le compete disponer los gastos y ordenar mancomunadamente con el Director los pagos o movimientos de fondos. Ejerce las facultades que le atribuye la ley y las especiales que el Consejo de Administración le delegue. Velando, por último, por el cumplimiento de las normas aplicables a la Autoridad Portuaria así como de los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración; por el cumplimiento de las obligaciones atribuidas a la

Autoridad Portuaria ante Puertos del Estado; y por el suministro a Puertos del Estado de la información que sea de interés para el sistema portuario.

### **C.- Carácter y funciones del Director de la Autoridad Portuaria.**

El Director es **nombrado y separado** por mayoría absoluta del Consejo de Administración, a propuesta del Presidente, entre personas con titulación superior, reconocido prestigio profesional y experiencia de, al menos, cinco años en técnicas y gestión portuaria. Concreta la mayoría de las funciones de dirección ejecutiva y gestión ordinaria del funcionamiento de la respectiva Autoridad Portuaria. Constituyendo pues un cargo de carácter eminentemente técnico. Circunstancia que además se refuerza, en la vigente formulación del régimen portuario, al perder su antigua condición de Vocal nato del Consejo de Administración.

Pues bien, entre las funciones que ejerce cabe destacar, por razón de la índole del cargo, en primer término, **las de propuesta**. Tales como la de elevar al Presidente propuesta de la estructura orgánica de la entidad; o elaborar y someter a la consideración del Presidente los objetivos de gestión y criterios de actuación de la entidad de los anteproyectos de presupuestos, programas de actuación, inversión y financiación así como de las cuentas anuales; y también sobre las necesidades de personal. Como **funciones de gestión**, dirige y gestiona la entidad y sus servicios. Incoa y tramita los expedientes administrativos cuando no estén expresamente atribuidos a otro órgano. Correspondiéndole igualmente, dentro de **las facultades de informe**, emitir con carácter preceptivo los relativos al otorgamiento de autorizaciones y concesiones. Elaborando los estudios e informes técnicos sobre los proyectos o propuestas de actividades que sirvan de base a las mismas.

### **D.- Naturaleza y funciones del Consejo de Navegación y Puerto.**

Constituye un órgano de asistencia e información de la Capitanía Marítima y de la Autoridad Portuaria en el que están representadas aquellas personas físicas y jurídicas que ostentan un interés directo y relevante en el funcionamiento del puerto, del comercio marítimo o que puedan contribuir al mismo de modo eficaz. Su composición, forma de designación y cese, así como el régimen de sus sesiones, se determina por el Consejo de Administración de la respectiva Autoridad Portuaria.

La regulación vigente menciona, con carácter no exhaustivo, alguno de los **posibles miembros** del este órgano de asistencia e información<sup>60</sup>. Así alude a las entidades públicas que ejerzan competencias y realicen actividades dentro del puerto (como los distintos Ministerios o el Ayuntamiento de la zona). A las Corporaciones de Derecho público y Entidades u organizaciones privadas cuya actividad se encuentre relacionada con las actividades portuarias o marítimas (así, v.gr., todas las organizaciones de consignatarios, transportistas, armadores; exportadores relacionados con el negocio marítimo; o gestores de terminales y estaciones marítimas). Y por último, también cita a los sindicatos más

---

<sup>60</sup> Vid. el artículo 34 TRLPEMM que sigue en este punto la regulación ya contenida en el antiguo artículo 44 LPEMM.

representativos en el sector marítimo y portuario en el ámbito territorial de la Autoridad Portuaria de que se trate.

## **5.- NUEVAS FÓRMULAS ORGANIZATIVAS EN EL ÁMBITO PORTUARIO QUE COMPLETAN EL ESQUEMA LEGAL.**

### **A.- Exposición de las nuevas fórmulas organizativas que han ido surgiendo a partir de la década de los años noventa del siglo XX en el ámbito portuario.**

El dinamismo del sector portuario estatal tenía inevitablemente que tener su reflejo en el ámbito organizativo dado que el modelo formal de <<*Autoridad Portuaria*>> recogido en la normativa legal vigente no permite afrontar en su totalidad, por sí solo, el amplísimo número de tareas que requiere el desarrollo de una labor permanente de liderazgo de la comunidad portuaria. Por dicha razón, la práctica de la gestión portuaria ha ido desarrollando algunas estructuras orgánicas paralelas que tratan de complementar el esquema legal de ejecución de las competencias que llevan a cabo las Autoridades Portuarias sobre su respectivo recinto portuario.

#### **a.- Las Asociaciones y Fundaciones creadas por la propia Autoridad Portuaria.**

A este respecto cabe citar, en primer lugar, la constitución de asociaciones o fundaciones, con la participación de la respectiva Autoridad Portuaria, que agrupan al conjunto de empresas y operadores portuarios que tienen actividad en un determinado puerto o grupo de puertos. El objetivo de las referidas asociaciones o fundaciones no es otro que el de desarrollar actividades de formación, de mejora de la calidad de los servicios portuarios que vienen prestando y de promoción de las instalaciones. Igualmente, se preocupan de hacer efectivo el concepto de la intermodalidad y de servicio puerta a puerta. Responden, por lo tanto, a la idea de organización de la comunidad portuaria en su conjunto. Razón por la cual suele emplearse también para designarlas el término anglosajón de <<*cluster*>> empresarial del alcance regional.

Así, en los principales puertos españoles se han desarrollado asociaciones y fundaciones de este tipo, muy dinámicas, como expondré en el Capítulo siguiente, en la realización de todo tipo de actividades que comporten la expresión del necesario liderazgo corporativo. Ejemplos de ello son <<*Gadesport*>>, asociación para la promoción de la Bahía de Cádiz; <<*Málagaport*>>, agrupación de interés económico asociada a la Autoridad Portuaria malagueña; <<*Uniport Bilbao*>> o la <<*Fundación Valenciaport*>>. Cuando hablamos de fundación, la iniciativa de su constitución parte de la respectiva Autoridad Portuaria a la que se suman asociaciones, empresas e instituciones<sup>61</sup>.

En concreto, <<*Uniport Bilbao*>> se define como una asociación que agrupa a 132 empresas asociadas, tanto del sector privado (89%) como del sector público (11%)

---

<sup>61</sup> Vid. la página digital de la 'Fundación Valenciaport' ([www.fundacion.valenciaport.com](http://www.fundacion.valenciaport.com)) y de la 'Asociación Málagaport' ([www.malagaport.net](http://www.malagaport.net)).

reuniendo en un mismo foro a todas las asociaciones implicadas directa o indirectamente en el desarrollo económico y la planificación del puerto de Bilbao y su conectividad terrestre. Y constituye uno de los 14 “*clústers*” en que se organiza el tejido empresarial estratégico de acuerdo con la política industrial del Gobierno Vasco<sup>62</sup>.

Los miembros más relevantes del sector público presentes en la citada asociación portuaria vizcaína son los siguientes: Autoridad Portuaria de Bilbao, Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, Depósito Franco de Bilbao, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, Bilbao Ría 2.000 y la Administración de la Aduana. Además de las Delegaciones del Ministerio de Sanidad, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, en sus funciones de servicios de inspección en frontera. Conformando la participación privada, por su parte, entre otras, empresas estibadoras, consignatarias, transitarias, de depósitos para todo tipo de mercancías, de remolcadores, amarradores y practicaaje, navieras, agencias y empresas de transporte por carretera así como de transporte ferroviario.

#### **b.- La <<Comunidad Portuaria>> barcelonesa.**

En segundo lugar, considero relevante citar la <<*experiencia barcelonesa*>> que arranca con la firma de la “*Carta de Calidad Concertada*”, en 1.993, a través de la integración, en el entramado organizativo mismo de la Autoridad Portuaria, de los distintos operadores públicos y privados con responsabilidades e intereses en el ámbito territorial del recinto portuario. De modo que la estructura organizativa del Puerto de Barcelona se amplía y comienza a constituirse como “*una única comunidad portuaria de servicios y de negocios*”, con el objetivo de cumplir con las necesidades y expectativas de sus clientes. Desarrollando, con este propósito, todas las actividades que refuercen la marca de calidad “*Port de Barcelona*” y favorezcan la fidelización y la captación de tráfico tanto nacional como internacional.

Sus actuaciones se definían inicialmente en el seno de un órgano plenario llamado “*Consejo Rector del Plan de Calidad*”, que revisó su estructura y estatutos en 1.998 con la elaboración del Plan Estratégico del Port de Barcelona y también el 23 de julio de 2.007, pasando a denominarse “*Consejo Rector para la Promoción de la Comunidad Portuaria de Barcelona*”. Órgano que materializa la voluntad de cooperación de la Autoridad Portuaria de Barcelona con el conjunto de empresas y entidades públicas y privadas.

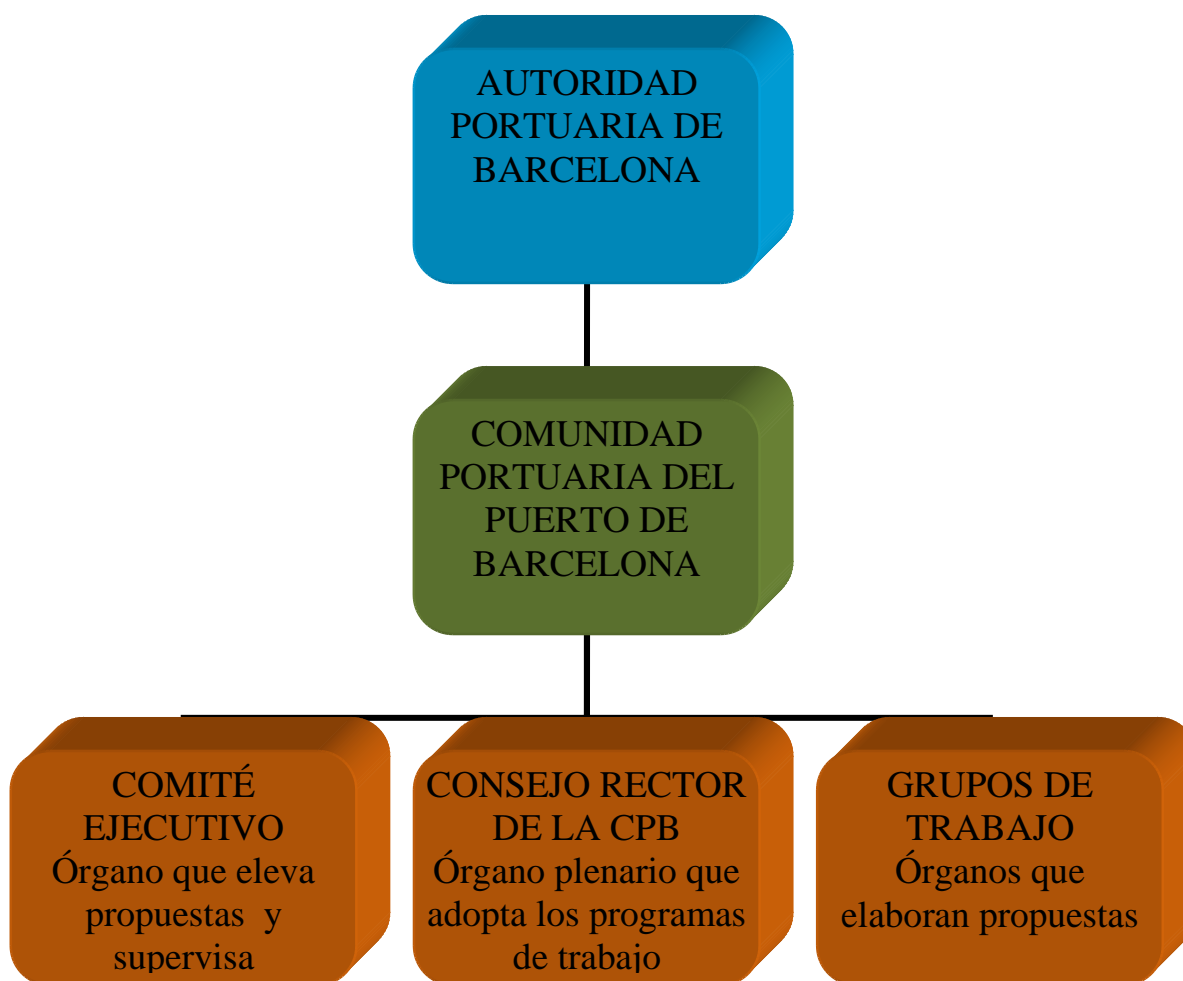
La composición del Consejo Rector pretende integrar la totalidad de las empresas, entidades y organismos que conforman la comunidad portuaria junto con otras relacionadas con el comercio exterior de modo que en sus actividades se impliquen la totalidad de los actores del negocio portuario. Rigiéndose su funcionamiento por unos Estatutos que fueron aprobados el 23 de julio del 2.007. Su estructura organizativa cuenta, además, con un “*Comité Ejecutivo*” como órgano colegiado de carácter permanente que eleva al Consejo Rector aquellas propuestas que contribuyan al desarrollo de proyectos de interés e impulsa

---

<sup>62</sup> Vid. la página digital de la ‘Fundación UniportBilbao’ ([www.uniportbilbao.com](http://www.uniportbilbao.com)).

y supervisa los programas de trabajo y la elaboración de las propuestas de actuación de los diferentes “*Grupos de Trabajo*”<sup>63</sup>.

**Organización de la Comunidad Portuaria del Puerto de Barcelona integrada en la Autoridad Portuaria de Barcelona.**



**Ilustración 8**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la propia Autoridad Portuaria.

<sup>63</sup> Vid. página digital de la Autoridad Portuaria de Barcelona ([www.portdebarcelona.com/cat](http://www.portdebarcelona.com/cat)).

### **c.- El intento de creación de una red global: el <<Clúster Marítimo Español>>.**

En tercer lugar, como experiencia aún más integradora, que supera el ámbito portuario propiamente dicho, cabe aludir al llamado <<Clúster Marítimo Español>> (CME) que parte de la noción de comunidad global que pretende agrupar en una única organización a todas las industrias, los servicios y las actividades económicas de nuestro país relacionadas con la mar. La idea es la de crear una red de colaboración y cooperación que permita aprovechar las sinergias derivadas de la interconexión permanente<sup>64</sup>.

Desde esta vocación integradora, tienen cabida dentro del <<Clúster Marítimo Español>> actividades relativas al transporte marítimo; la construcción y reparación naval; la ingeniería e industria auxiliar marítima; la pesca extractiva y la acuicultura marina; la industria náutica de recreo, marinas y puertos deportivos; las energías de origen marino; la Armada; los puertos y servicios portuarios; los servicios marítimos, así como los clústeres regionales; la investigación marina; los agentes del sistema de I+D+i, así como la financiación de proyectos; los organismos de formación; los sindicatos y las asociaciones profesionales; la cultura, el patrimonio, el bienestar social y el medio ambiente.

Todo ello para desarrollar proyectos de responsabilidad social corporativa, investigación en nuevas tecnologías, medio ambiente, formación, legislación marítima o de pesca.

### **B.- Razones que justifican la aparición y consolidación de las nuevas estructuras organizativas: el reconocimiento de la “comunidad portuaria” o de la “red portuaria”.**

Tras la exposición realizada sobre las nuevas estructuras organizativas que se han ido estableciendo con carácter alternativo, aparece todo un abanico de razones que propician estos nuevos modos de relación, ligadas, las más de las veces, a un cambio de mentalidad de los actores del negocio portuario motivado por nuevas realidades económicas y tecnológicas. Así puedo citar, más en concreto, como razones que justifican su nacimiento, en primer término, la insuficiencia del esquema organizativo establecido en la Ley de Puertos para dar cabida a la cada vez más extensa y compleja comunidad portuaria. De modo que, el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias, aunque previsto para dar cabida a representantes de las distintas entidades y organizaciones públicas y privadas, resulta demasiado limitado para incluir la totalidad de los intereses existentes. Y lo anterior, a pesar de la práctica de dar cabida a más representantes privados en la cuota propia de las Comunidades Autónomas. Una insuficiencia de representación de intereses implicados a la que se une, además, el hecho de que los intereses privados de los grandes operadores portuarios tienen una relevancia cada vez mayor para la definición de

---

<sup>64</sup>Vid. la página digital del Clúster Marítimo Español ([www.clustermaritimo.es](http://www.clustermaritimo.es)); Redacción, *Una adhesión esperanzadora*, La Voz de Cádiz, 3-11-13, Cádiz, p. 15. Y también Oficina de Información, *Pastor subraya la importancia de los puertos para las exportaciones y la reactivación de la economía española*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 11-12-13, Madrid, pp. 1-2. La colaboración permanente entre todos los actores del “Cluster Marítimo Español” se pone de manifiesto, por ejemplo, con la intervención de la Ministra de Fomento, Ana Pastor, en el acto de entrega de los <<Premios 2013>> del Cluster Marítimo Español dónde expuso la orientación de la actuación de su Ministerio para el año 2.014 en el ámbito portuario.



las acciones a tomar por los Organismos públicos. De modo que se hace precisa la presencia de sus expertos para la elaboración de las sucesivas propuestas de acciones ejecutivas a través de figuras tales como los grupos de trabajo. Y ello por cuanto, de otra manera, tales decisiones podrían quedar muy alejadas de la realidad organizativa y operacional a la que han de aplicarse. Debiendo, por otra parte, tenerse en cuenta el hecho de que el mecanismo de representación de intereses tampoco resulta tan eficaz en el sector privado como en el público por cuanto la existencia de actores con posiciones contrapuestas (por ejemplo, existencia de posiciones divergentes entre los pequeños y los grandes empresarios) puede mermar la efectividad de la acción representativa.

Asimismo coadyuva a la búsqueda de fórmulas organizativas alternativas la moderna idea de gobernanza o de gobernación, en cuanto proceso de dirección de la sociedad, estructurado institucional o técnicamente, para definir su orientación, en el que la determinación de sus objetivos y metas no equivale a la mera acción del Gobierno sino que se ejerce como un proceso interdependiente (en poder, información y recursos) entre el Gobierno y otros actores, que suele tomar la forma de “*asociaciones*” y particularmente de “*redes*”<sup>65</sup>. Pues desde este punto de vista, más pragmático, para el Gobierno resulta mucho más funcional tratar con una organización de actores, de la que además forma parte, que con un conjunto heterogéneo y disperso de actores públicos y privados con los que relacionarse individualmente y con cierta distancia formal.

Para el conjunto de la comunidad portuaria, esta perspectiva de “*redes*” resulta además una manera apropiada de buscar sinergias o asociaciones simbióticas que permitan otorgar “*un valor añadido*” a la actividad que desarrollan o para poner en marcha nuevas actividades con un mayor impacto en el mercado. Sin que, por último, quepa tampoco desdeñar la idea de que un entramado organizativo de esta clase facilita la promoción o el conocimiento que los agentes externos, tanto nacionales como internacionales, tienen de cuál es el conjunto de medios, actividades y servicios con los que cuentan los actores públicos y privados para realizar el negocio portuario.

### **C.- Breve exposición del ‘cuadro de actores’ que se deduce de la implementación de la política portuaria.**

En la actividad desplegada por el conjunto de actores de la política portuaria a propósito del ámbito organizativo, bien pueden distinguirse dos planos claramente diferenciados. Por un lado, cabe apreciar la actividad directamente dirigida hacia la puesta en marcha del esquema orgánico que viene recogido en el Texto Refundido de la Ley de Puertos. Que, en esencia, constituye un ejercicio aplicativo de las previsiones contenidas en el texto legal con pequeños matices, como la ya citada y comentada apertura de la ‘*cuota autonómica*’ en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias a otros actores para ampliar, en lo posible, la representación de intereses en dicho Órgano. Y por otro, conviene destacar la actividad organizativa “*extralegal*” –aunque fundada en el concepto de “*Landlord avanzado*” que recoge la Ley- que han desarrollado y potenciado

---

<sup>65</sup> G. STOKER, *Governance as Theory: Five Propositions*, International Social Science Journal núm. 155, 1.998, pp. 17 y ss. L.F. AGUILAR VILLANUEVA, *Gobernanza y Gestión Pública*, 4ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2.011, pp. 132-136.

durante los últimos años la mayoría de los puertos de interés general mediante la creación de una estructura complementaria constituida por asociaciones y fundaciones –tales como UniportBilbao, Valenciaport, Gadesport, etc.- llamadas a reforzar la implicación del conjunto de sujetos cuyos intereses están afectados directa o indirectamente por la actividad portuaria en la promoción del puerto como herramienta básica para el desarrollo económico y social del respectivo “*hinterland*”, entendido en un sentido amplio.

Pues bien, centrándome en esta segunda faceta de la actividad desplegada por los actores portuarios –de construcción de un modelo organizativo más completo que el previsto en la normativa legal- puede deducirse la siguiente “*red de actores*” del conjunto de las fuentes manejadas a propósito de la exposición de la fase de implementación en este Capítulo y en los siguientes (Capítulos V al VIII, ambos inclusive) constituido esencialmente por: las Memorias de Sostenibilidad de Puertos del Estado, Notas de Prensa de Puertos del Estado y el Ministerio de Fomento, noticias relativas al sector portuario de la prensa especializada, prensa económica, periódicos de información general o local, así como estudios especializados sobre el régimen portuario de interés general.

Los <<*actores públicos*>>, en primer término, que constituyen el llamado ‘*Acuerdo Político-Administrativo*’ (APA) encargado de aplicar la política formulada, encarnados en el presente supuesto por las Autoridades Portuarias, actúan desde una perspectiva de máxima creatividad y empirismo. En efecto, sorprendentemente, en un campo de acción tan tradicionalmente conservador como el de la organización, el planteamiento que manejan es precisamente el de lograr ‘*un modelo innovador, que genere una nueva mentalidad y una nueva forma de comportamiento en el resto de los actores*’. Y es que, sin perder su posición de dirección, coordinación y control, las Autoridades Portuarias apuestan por crear nuevas estructuras en las que puedan participar activamente, dando su opinión, proponiendo iniciativas, participando en actividades programadas tanto internas como externas, prestando su conocimiento especializado o recibéndolo. En definitiva, se trata de articular funcionalmente una ‘*red efectiva de actores portuarios*’ para obtener todos los beneficios que de una relación de carácter simbiótico pueden deducirse. La experiencia catalana, como ya he advertido, lo que añade es el hecho de que este proyecto de organización complementaria se integra formalmente dentro del organigrama de la propia estructura de la Autoridad Portuaria.

Los <<*grupos-objetivo de la política portuaria*>> (operadores de servicios portuarios y comerciales, organizaciones empresariales y sindicatos del sector), desde su posición de receptores prioritarios de la implementación, participan activamente en el desarrollo y puesta en funcionamiento de las nuevas fundaciones y asociaciones portuarias –vid. a este respecto el Capítulo siguiente sobre el régimen de gestión-. Lo cuál es lógico dado que, en realidad, sus intereses se van a ver fuertemente protegidos y potenciados por todas las actividades de perfeccionamiento y promoción que desarrollan estas entidades tales como cursos de formación, proyectos de investigación, asistencia conjunta a ferias comerciales o puesta en contacto con agentes de otros puertos. Además, las fórmulas organizativas alternativas propuestas les brinda la oportunidad de que su voz y su aportación técnica puedan ser reconocidas y apreciadas de modo individualizado. Lo que, teniendo en cuenta la enorme variedad de intereses específicos existentes en el sector

empresarial privado o las distintas posiciones que pueden mantener los representantes de los trabajadores, resulta de gran interés.

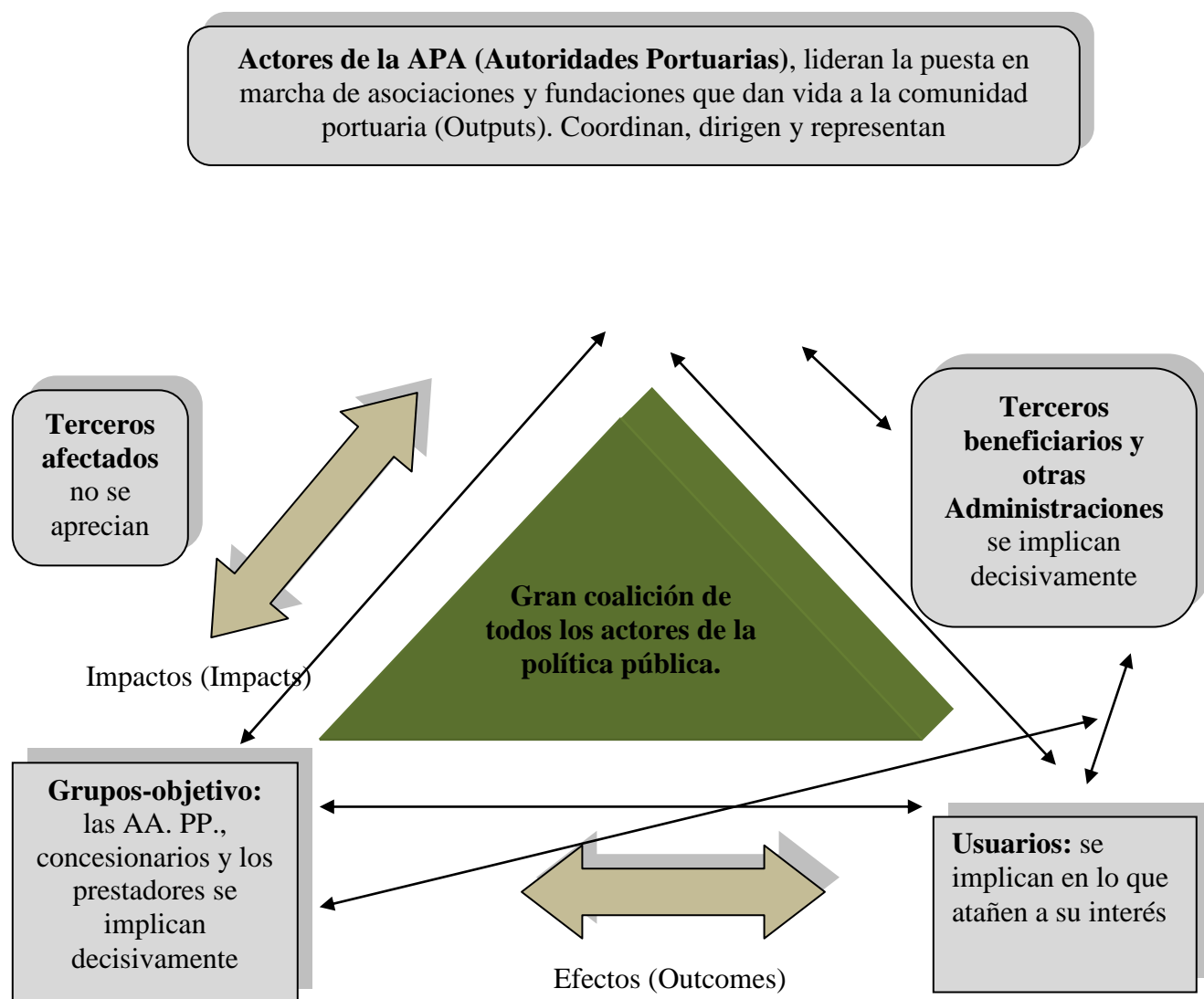
Por lo que toca a los <<*usuarios del ámbito portuario*>> (constituidos principalmente por los armadores y por el conjunto de empresarios que en mayor o menor medida hacen uso de los servicios portuarios, además de las cámaras de comercio, la cofradías de pescadores o los clubs náuticos), éstos perciben igualmente la posibilidad de obtener sinergias con la participación en el conjunto de actividades que se proponen; así como de tener una presencia que puede ser decisiva para su esfera de intereses, en la medida en que el recinto portuario constituye para la mayoría de las zonas costeras donde se ubica, la pieza clave de la economía regional. En muchos casos, además con trascendencia nacional o internacional. Particularmente interesante en este punto resulta para los empresarios-usuarios, claro está, la labor que realizan tales entes de ‘*sopORTE a la exportación*’.

Se aprecia también la presencia de <<*terceros beneficiados*>> que participan activamente en estas asociaciones y fundaciones en la medida en que, sin ser usuarios, sus intereses se encuentran conectados con los del puerto. Así por ejemplo, la empresa Bilbao Ría 2.000, S.A., que gestiona todo el suelo de las márgenes del río Nervión que dejó libre el traslado del antiguo puerto de Bilbao hacia la costa, también participa en ‘*UniportBilbao*’ dado que el destino del suelo ciudadano queda irremisiblemente ligado a lo que suceda en su entorno más inmediato; o por ejemplo, el Puerto Seco de Azuqueca de Henares, ubicado en Guadalajara, en la medida en que a pesar de su lejanía recibe mercancías que tienen su origen en la dársena vizcaína. O la Universidad del País Vasco que, evidentemente, participa en todas las actividades formativas y de investigación que genera la nueva entidad.

Las <<*relaciones intergubernamentales*>>, por último, se ven igualmente canalizadas, en parte, a través de estas asociaciones y fundaciones de interés general dado que otras Administraciones públicas territoriales consideran necesaria su presencia; sobre todo en la medida en que, a través de las actuaciones complementarias de carácter profesional que llevan a cabo, transitan buena parte de las competencias de las que son titulares y de los proyectos que gestionan. Así por ejemplo, los Departamentos de Desarrollo Económico y Competitividad y de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco; o la Diputación Foral de Bizkaia, por seguir con el ejemplo de bilbaíno, en cuanto a la promoción del tejido empresarial, la protección del medio ambiente o el desarrollo de proyectos logísticos e intermodales.

La <<*estructura de implementación*>>, por lo tanto, se conforma a base de toda una serie de relaciones de colaboración entre actores, de carácter simbiótico, que tratan de obtener las máximas sinergias derivadas de una actuación conjunta. Obviamente, aunque la red es muy fluida, los Organismos públicos conservan un papel de liderazgo en la programación y, sobre todo, de cara a la representación de la ‘*comunidad portuaria*’ hacia el exterior; pero siempre con el propósito de captar nuevas colaboraciones, inversiones o líneas de negocio. Por otra, parte, la red organizativa resulta extremadamente amplia en cuanto engloba a todo el tejido empresarial y social de la zona de influencia en donde se ubica el puerto.

**Cuadro de actores de la política pública portuaria que conforma las ‘comunidades portuarias’.**



**Ilustración 9**

Fuente: Elaboración propia.

## 6.- LAS DIRECTRICES GENERALES QUE SE DEDUCEN DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LOS PUERTOS DEL ESTADO.

Después del recorrido realizado por la normativa formulada por el estamento político-administrativo para la puesta en marcha de la nueva política portuaria, conviene exponer, aunque sea de modo sintético, cuáles son las “*directrices generales*” o grandes líneas sobre las que se sustenta el modelo de organización del actual sistema portuario, tal y como se deduce del contenido del correspondiente Título sobre “*Organización y Gestión*” que contiene el Texto Refundido de 2.011<sup>66</sup>.

A este respecto, conviene comenzar por señalar que, en el modelo de organización portuaria actualmente vigente, la <<**Administración General del Estado**>> continúa ostentando, en exclusiva, las competencias en materia de puertos de interés general. Sin que lo anterior sea óbice para que las Comunidades Autónomas ejerzan competencias en materia de designación de los órganos rectores de las Autoridades Portuarias y de informe en relación con determinados procedimientos como la construcción de un nuevo puerto o la constitución de una Autoridad Portuaria.

El Organismo Público <<**Puertos del Estado**>> ejerce la coordinación del sistema portuario de interés general definiendo los objetivos del sistema y los generales de gestión. Dicha coordinación se ejerce principalmente a través de lo que se ha dado en llamar la <<*planificación paccionada*>>, esto es, a través de la fijación de objetivos de gestión que se acuerdan con cada una de las Autoridades Portuarias en los Planes de Empresa. Pero también a través de la tramitación y aprobación de común acuerdo entre Autoridad Portuaria y Puertos del Estado del correspondiente Plan Director de Infraestructuras. Puertos del Estado procede además a la aprobación de los Proyectos de los presupuestos de explotación y capital y del Programa de actuación plurianual que le remiten las distintas Autoridades Portuarias. E igualmente desarrolla la referida coordinación a través de la tramitación de los Convenios de conexión entre cada una de las Autoridades Portuarias y ADIF. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias directas de coordinación y supervisión que ejerce sobre los diferentes órganos del Estado en materia de intermodalidad, logística y transporte. Y asimismo mediante la elaboración del Reglamento General de Explotación y Policía de los Puertos y la supervisión de la conformidad de las diferentes ordenanzas portuarias.

Finalmente, no cabe olvidar que asume también el control de eficiencia de la gestión y el cumplimiento de los objetivos fijados por cada Autoridad Portuaria a través de los Planes de Empresa.

A las <<**Autoridades Portuarias**>>, por su parte, corresponde la gestión de los puertos en régimen de autonomía. La Autoridad Portuaria -que se define como una entidad de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión- tiene que jugar un “*papel de líder*” de la oferta portuaria, que es global y no segregable en

---

<sup>66</sup>Vid. el Título I sobre “*Organización y Gestión*” del Real Decreto Legislativo 3/2.011, de 5 de septiembre.

función del agente público o privado que ofrece sus servicios. Razón por la cual, este papel obliga a las Autoridades Portuarias a conciliar los intereses, a veces contrapuestos, y justifica el sometimiento al Derecho privado que desde la Ley de Puertos de 1.992 viene caracterizando la gestión de las mismas.

De acuerdo con lo anterior, el Texto Refundido atribuye a las Autoridades Portuarias la práctica totalidad de las funciones de gestión en la zona de servicio de los puertos, que van desde la fijación y recaudación de tasas hasta el otorgamiento de concesiones o autorizaciones que permiten el uso privativo del dominio público portuario así como la aprobación de la regulación y el otorgamiento de las licencias para prestar servicios portuarios que son de titularidad privada. En definitiva, la regulación aprobada atribuye a las Autoridades Portuarias una <<*misión proactiva*>> de acuerdo con el vigente modelo de autonomía de gestión y de aplicación de procedimientos empresariales, más allá de lo que demandarían la mayoría de los demás Organismos públicos de la Administración.

En consecuencia, el Texto refundido parte de unas Autoridades Portuarias activas, que lideren, desde los puntos de vista comercial y de gestión, la oferta portuaria integrada por una pluralidad heterogénea de agentes públicos y privados. Lo que exige que aquéllas estén capacitadas para actuar eficazmente, no sólo en el ámbito del Derecho público en todas las cuestiones relacionadas con el dominio público portuario y con el ejercicio de potestades públicas, sino también en el ámbito del Derecho privado, manteniendo una distancia organizativa y funcional adecuada con los prestadores de servicios portuarios, acorde con la naturaleza de éstos y con los requerimientos del mercado.

El modelo organizativo del sistema portuario de titularidad del Estado, cuyas líneas fundamentales acabo de exponer, garantiza pues la existencia, al menos, de una “*racionalidad interna*”. Pero, para que sea eficaz, <<*debe también ser coherente con las condiciones generales del entorno o exógenas al mismo*>>. Pues bien, en la medida en que la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los puertos ya ha sido acordada a través del intenso mecanismo de participación vigente, que permite a éstas nombrar al Presidente y disponer de mayoría en los Consejos de Administración, se entiende que la adecuación del modelo portuario a dichas condiciones exógenas también ha sido resuelto y que no es necesario insistir en esta cuestión. Otra cosa será la adecuación de la gestión que lleva a cabo cada Autoridad Portuaria a las cambiantes condiciones del mercado portuario que deberá ser resuelta a través de los mecanismos específicos que se exponen en cada uno de los Capítulos que siguen sobre el modelo de gestión interna, la gestión del territorio portuario, el régimen de servicios portuarios y el régimen económico.

Tan sólo resta indicar que el modelo de relación entre Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, que en buena medida articula y concreta gran parte del modelo de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia portuaria, se basa, de modo esencial, en el principio de lealtad institucional, que es el que va a permitir que dicho reparto competencial contribuya a la eficacia y eficiencia de la gestión en los puertos y al cumplimiento de los objetivos del Gobierno en materia portuaria.

## **7.- EVALUACIÓN DE LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO: EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS ACTORES.**

### **A.- Posiciones de los distintos actores de la política portuaria en relación con la estructura organizativa implementada.**

#### **a.- Opiniones de los Representantes de los Grupos parlamentarios que componen el elenco de actores estrictamente político.**

Conviene comenzar poniendo de relieve la posición crítica de los representantes de los Grupos políticos minoritarios de Coalición Canaria; Esquerra Republicana-Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya los Verds; y Convergència i Unió. El lugar común de las críticas radica en lo que consideran un esfuerzo centralizador de los dos grandes partidos frente a las tendencias supuestamente más autonomistas de las regulaciones previas de 1.992 y 1.996 sobre la organización del sistema portuario y más concretamente de las Autoridades Portuarias.

Pero en un sentido más particular cabe destacar como **D. José Luis Perestelo Rodríguez, Senador por Coalición Canaria**, consiguió la aprobación de una enmienda que permitía sentar a un representante de cada uno de los Cabildos Insulares Canarios interesados en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias. A este respecto, durante el debate en la Cámara Baja de la enmienda aprobada en el Senado alegó que, precisamente, *“el acuerdo inicial entre los dos grandes partidos imposibilitó escuchar las voces de los que planteábamos algunas alternativas y decíamos que había temas que no estaban resueltos en esa ley”*; pero consideraba que afortunadamente en el Senado las dos grandes fuerzas políticas tuvieron más sensibilidad hacia las opiniones minoritarias.

Asimismo le preocupa que ese amplio consenso se entienda exclusivamente en el sentido de que la ley *“no va a cambiar en los próximos años”* considerando, en el ámbito organizativo, que la nueva regulación establece un recorte de la presencia autonómica en la gestión de los puertos y una nueva centralización que potencia a Puertos del Estado, volviendo a años anteriores, frente a las Autoridades Portuarias que, según entiende, pierden autonomía<sup>67</sup>.

El **Diputado D. Fransec Canet i Coma, de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa los Verds**, por su parte, estima que el Proyecto de ley supone una auténtica *“loapa portuaria”* en un intento de los grupos mayoritarios por *“mantener el poder de la Administración General del Estado frente a Comunidades autónomas con una clara proyección internacional y vocación comercial”*, como es el caso de Cataluña. De lo cual deduce, además, que los puertos de Barcelona y Tarragona no van a poder dotarse de un régimen especial, como en su día se hizo creer, sino que a partir de la publicación de la

---

<sup>67</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010 IX Legislatura, núm. 183, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria, núm. 183 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles, 21 de julio de 2.010, p. 51.

Ley, se formalizaba “*el final de la senda iniciada en 1.992 y 1.998*”<sup>68</sup>. Y en el mismo sentido, se pronuncia **D. Joan Herrera i Torres, el Portavoz de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya los Verds**, quien entiende que la Ley de Puertos 33/2.010, de 5 de agosto, constituye un ejemplo de centralización clara y dura en materia portuaria, “*una loapa portuaria que hace que lo poquito que se anduvo en 1.992 y después en 1.998, ahora se desande*”. Con ello entiende que el modelo portuario empeora pues camina hacia la privatización y se aleja de los principios de cercanía y de gestión desde la proximidad<sup>69</sup>.

Mientras, desde **Convergència i Unió, su Portavoz en el Congreso de los Diputados, D. Pere Macias i Arau**, mantiene que aunque se trata de “*una buena ley*” desde el punto de vista técnico, los partidos mayoritarios no se pudieron abstraer “*de las tentaciones de aprovechar cualquier resquicio, cualquier artículo para ir quitando autonomía y recabar más centralización en la política portuaria*”. De modo que disminuyó el peso de las autoridades e instituciones territoriales y reforzó el control por parte del Estado. Considerando que representa un evidente retroceso de la autonomía portuaria<sup>70</sup>.

Las opiniones de los dos grupos políticos mayoritarios, por el contrario, parten de la idea de consenso que inspira la redacción de la ley desde una perspectiva de responsabilidad y de lealtad institucional; pues, desde el inicio, pretendieron que el Proyecto de ley quedara al margen de “*los vaivenes que provocaría el que estuviera en la agenda de la pugna partidista continua*”, dado su carácter de sector estratégico para el incremento de la economía productiva en nuestro país. Tratan por lo tanto de poner en valor el avance que ha supuesto, en la medida de lo posible, en la vigencia de los grandes principios que inspiran el régimen portuario (solidaridad, autonomía y autosuficiencia financiera) desde la Ley de Puertos de 1.992.

Así, en primer lugar, desde esta perspectiva, **D. Andrés José Ayala Sánchez, por el Grupo Parlamentario Popular** comenta, en respuesta a las críticas que sobre el Proyecto de ley que se tramitaba en el Congreso de los Diputados le llegaban desde los grupos nacionalistas minoritarios, que “*cuando un nacionalista se queda sin argumentos recurre al tópico de más transferencias o de la pérdida de autonomía, y eso no es verdad; eso no deja de ser un ejercicio de cinismo político y, desde luego, una cuestión de exclusión voluntaria de lo que es el consenso*”. A este respecto recuerda, como puntos que contradicen dicha versión, el hecho de que ya no hay intervención del Ministerio de Hacienda; que las tasas las fijan las propias Autoridades portuarias; y que se admitieron enmiendas que eliminaron las trabas burocráticas –como la que supuso la supresión del carácter vinculante de algunos

---

<sup>68</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010 IX Legislatura, núm. 183, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria, núm. 183 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles, 21 de julio de 2.010, p. 53.

<sup>69</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010 IX Legislatura, núm. 183, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria, núm. 183 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles, 21 de julio de 2.010, p. 53.

<sup>70</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010 IX Legislatura, núm. 183, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria, núm. 183 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles, 21 de julio de 2.010, p. 53. Y contestación del Sr. Macias i Arau a un cuestionario remitido por quien escribe la presente nota el 11-3-15.



informes- que presentaba la redacción inicial del proyecto en Comisión; y finalmente, que la cuestión planteada por Coalición Canaria, en cuanto a la inclusión de una representación específica de los Cabildos en las Autoridades Portuarias, fue admitida por el Partido Popular y por el Partido Socialista con ánimo de clarificar la redacción, aunque se partía de que ya estaban presentes en la redacción originaria<sup>71</sup>.

Ideas que, en lo sustancial, son confirmadas por **D. Rafael Simancas Simancas, como portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados**, en plena sintonía con su compañero del PP, al considerar que se ha logrado una ley moderna, eficaz y estable que aporta seguridad jurídica. La estabilidad requería lograr un consenso y el mismo se alcanzó con unas buenas dosis de disposición constructiva, con renuncias, esfuerzo, generosidad y anteponiendo el interés general al propio. Se logró con esfuerzo democrático. Y hubo un consenso legítimo, porque en el mismo participaron desde el inicio todos los miembros de los dos grupos mayoritarios que suman más de 323 Diputados.

En relación con el **debate competencial, destaca tres aspectos de la nueva regulación legal**. Primero, que esta ley regula los “*puertos de interés general del Estado*” y corresponde al Estado, porque así lo determina la Constitución, su regulación y su gobierno. Segundo, que en esta ley se aporta “*más autonomía que nunca*” a las Autoridades portuarias, y precisamente en aquello que más importa, el establecimiento de las tarifas y los servicios, que puede aportarles ventajas competitivas, actividad económica y empleo. Y tercero, “*que la eficiencia y la competitividad en los puertos requiere autonomía y descentralización*”. Sí, sin duda, requiere autonomía y descentralización, pero también de “*coordinación y control*” para garantizar que las decisiones y las gestiones –sobre todo de carácter económico- se ajusten a Derecho y cumplan el principio de autofinanciación. Porque, en caso contrario, si no existiera coordinación y control, quién debe acudir a tapar los agujeros que dejen los incumplimientos será el Estado con dinero de los impuestos de los ciudadanos. Por tanto apoya una mayor autonomía pero sin que el Estado deba hacer dejación de su competencia de coordinación de los puertos en la defensa del interés general.

Respecto a **los Consejos de Administración de las Autoridades portuarias**, recuerda que se parte de un criterio de austeridad en la composición del Consejo motivado por la necesidad de realizar ajustes económicos. El esfuerzo de austeridad, además, es general por cuanto se aplicó también a la composición de los Consejos de Administración de AENA, de ADIF y de RENFE que queda reducida en todos los casos a un máximo de quince miembros. Y ese esfuerzo de austeridad no se podría asumir por los Consejos de las

---

<sup>71</sup> Vid. Organismo Público Puertos del Estado, *La Ley del Consenso*, Revista Puertos del Estado número 157, Edición Especial, mayo-agosto de 2.010, Madrid, p. 7. Y también, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010, IX Legislatura, Número 166, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez. Sesión plenaria núm.157 celebrada el jueves, 20 de mayo de 2.010. Debate en el Pleno del dictamen de la Comisión de Fomento sobre la iniciativa legislativa de modificación de la Ley de Régimen económico y de prestación de servicios de puertos de interés general del Estado 48/2.003, de 26 de noviembre, pp. 25 y 26.

Autoridades Portuarias si se hubieran mantenido las proporciones de representación de todos sus integrantes<sup>72</sup>.

#### **b.- Evaluación que realizan los representantes de los grupos-objetivo.**

La consideración de los representantes de las Autoridades Portuarias, en su doble condición de Organismos públicos que participan del Acuerdo Político-administrativo y de grupo-objetivo, en cuanto destinatarios de la política portuaria, sobre la formulación e implementación del esquema organizativo vigente es la que se expresa en los párrafos que siguen a las presentes líneas.

Comenzando por la **Autoridad Portuaria de Las Palmas, en la contestación dada a través de D. Miguel Ángel Adam Muñoz, del Departamento de Estadística, por delegación de su Presidente D. Luis Ibarra Betancort**, entiende que la regulación actual relativa a la composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias con presencia de representantes de las distintas Administraciones públicas y de agentes sociales, conforme al artículo 30 del TRLPEMM, es bastante plural y adecuada para cumplir con las funciones que tiene encomendadas. Las a veces calificadas por sectores críticos como “*decisiones altamente politizadas*” hacen que los representantes de las distintas Administraciones y agentes sociales se documenten en profundidad sobre el alcance territorial, social, económico, operativo, etc. de los distintos asuntos a tratar; requiriendo estándares de información cada vez más depurados antes de las decisiones.

En cuanto a **la composición y funcionalidad que, en la práctica, tiene el Consejo de Navegación y Puerto de las Autoridades Portuarias**, aclara, en primer lugar, que en la Autoridad Portuaria de Las Palmas existen tres Consejos de Navegación y Puerto, puesto que éstos se constituyen por puerto, y esta Autoridad Portuaria está integrada por los puertos de Las Palmas (que incluye a Salinetas y Arinaga), Puerto del Rosario y Arrecife. Y, en segundo lugar, que la composición y normas de funcionamiento de los Consejos de Navegación y Puerto de Las Palmas, Puerto del Rosario y Arrecife se encuentran regulados por la Resolución del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Las Palmas de 11 de febrero de 2.008 e integra a los principales actores relacionados con la actividad portuaria, como establece la normativa portuaria vigente. De modo que, partiendo de dicha realidad, los Consejos de Navegación y Puerto son convocados, como órganos consultivos y de asesoramiento, siempre que la normativa lo exige para algún trámite administrativo, y también cuando las Administraciones portuarias lo consideran oportuno para conocer la opinión experta de los principales actores portuarios. Considerando que, en líneas

---

<sup>72</sup> Vid. Organismo Público Puertos del Estado, *La Ley del Consenso*, Revista Puertos del Estado número 157, Edición Especial, mayo-agosto de 2.010, Madrid, p. 8. Y también, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010, IX Legislatura, Número 166, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez. Sesión plenaria núm.157 celebrada el jueves, 20 de mayo de 2.010. Debate en el pleno del dictamen de la Comisión de Fomento sobre la iniciativa legislativa de modificación de la Ley de régimen económico y de prestación de servicios de puertos de interés general del Estado 48/2.003, de 26 de noviembre, p. 27.

generales, constituyen un foro eficaz y apropiado para el tratamiento y debate de las principales cuestiones relacionadas con la actividad portuaria<sup>73</sup>.

Desde una perspectiva bastante cercana a la anterior, la **Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, por su parte, mantiene a través de la opinión manifestada por su Secretario General, D. Eduardo Villalba Gil, por delegación de su Presidente D. Manuel Morón Ledro**, que, en general, la distribución que realiza la Ley de Puertos en cuanto a la composición del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria parece acertada, pues da cabida a los distintos grupos de interés que conforman la sociedad donde ésta desarrolla su actividad. Se cuenta con representación de la Administración General del Estado, de la Comunidad Autónoma, Municipios (en el caso concreto de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras existe representación de los Municipios de Algeciras y de Tarifa), organizaciones empresariales y sindicales.

En cuanto a la composición y funcionalidad que, en la práctica, proyecta el Consejo de Navegación y Puerto de la Autoridad Portuaria comenta que la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (en adelante APBA) tiene constituido un Consejo de Navegación para cada uno de los Puertos de Interés General del Estado que gestiona, es decir el Puerto Bahía de Algeciras y el Puerto de Tarifa.

El Consejo de Navegación del Puerto Bahía de Algeciras es el más numeroso (48 miembros) y está integrado por el Presidente de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (APBA), el Capitán Marítimo de Algeciras (que Presiden conjuntamente el Consejo de Navegación), que es el Vicepresidente, y las siguientes representaciones:

- APBA: Por su Director y tres miembros más; uno de ellos Secretario del Consejo de Navegación.
- Capitanía Marítima de Algeciras: 4 miembros.
- Distintas Administraciones: Comandante Naval, Coordinador de la Administración General del Estado, Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, Administración de Aduanas de Algeciras, Centro Local de Coordinación de Salvamento.
- Principales concesionarios del Puerto: CEPSA (1 representante), APM Terminals, Endesa Generación S.A.
- Prestadores de Servicios Portuarios: Corporación de Prácticos, empresa de remolcadores y empresa de amarradores.
- Sindicatos: UGT, CC.OO., USO y Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar.
- Cámara de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar.
- Asociaciones empresariales: ANAVE, ANARE, APEMAR, AESBA, COMPORT, Asociación de Agencias de Viajes, Asociación de Grandes Industrias, ATEIA Campo de Gibraltar, Asociación Comarcal de Empresarios de Transporte, Federación de Empresarios del Campo de Gibraltar, Federación de PYMES del Campo de Gibraltar, Asociación de Armadores y Productores de Algeciras.
- Colegios Profesionales: Agentes de Aduanas, Ingenieros de Caminos, Oficiales de la Marina Mercante.
- Escuela Universitaria Politécnica.
- Cofradía de Pescadores de Algeciras.
- Clubs Náuticos Deportivos.
- Federación de Asociaciones de Vecinos de Algeciras.

---

<sup>73</sup> La respuesta de la Autoridad Portuaria de Las Palmas han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Miguel Ángel Adam Muñoz**, del Departamento de Estadística, por delegación del Presidente de la Autoridad Portuaria, el 28-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente de la Autoridad Portuaria. En su contestación, sin embargo, han participado los distintos Departamentos competentes del referido organismo público portuario.

- Partida Aduana S.A.
- RENFE.

Por su parte, el Consejo de Navegación del Puerto de Tarifa está formado por 22 miembros, con la siguiente composición:

- APBA: Presidente, Director y 2 miembros más; uno de ellos Secretario del Consejo de Navegación.
- Capitán Marítimo de Tarifa.
- Distintas Administraciones: Comandante Naval, Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, Administración de Aduanas de Algeciras, Centro Zonal de Salvamento, Ayuntamiento de Tarifa, Guardia Civil, Consejería de la Junta de Andalucía con competencia en materia pesquera.
- Corporación de Prácticos de Tarifa.
- Sindicatos: UGT, CC.OO.
- Cámara de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar.
- Asociaciones empresariales: Federación de Empresarios del Campo de Gibraltar, Federación de PYMES del Campo de Gibraltar.
- Naviera: FRS.
- Parque Natural del Estrecho.

Básicamente el Consejo de Navegación de cada puerto se suele reunir al menos una vez al año, realizando en ocasiones reuniones conjuntas de ambos Consejos. Adicionalmente, en el seno del de Algeciras, se constituyeron distintas comisiones, además de la de Servicios Portuarios Básicos, tales como de Formación, Medioambiente o de Usuarios del PIF<sup>74</sup>.

Una opinión favorable al esquema organizativo vigente, aunque con matices, se deduce de la posición manifestada por la **Autoridad Portuaria de Barcelona, en la contestación dada por su Secretario General, D. Román Eguinoa de San Román, por delegación de su Presidente D. Sixte Cambra**, al estimar que la regulación actual del Consejo de Administración de su Autoridad Portuaria, con presencia de representantes de las distintas Administraciones públicas y de agentes sociales, responde a una larga tradición de presencia de sectores sociales y Administraciones públicas en los órganos de gobierno de los organismos portuarios.

Sin duda ello tiene aspectos muy positivos porque permite participar en las decisiones tanto a las Administraciones con competencia en el territorio como a los agentes sociales cuya actividad puede resultar más directamente afectada por la gestión del puerto. En este modelo (que no es el único posible) la regulación es mejorable. Así, entiende que el limitado número de Vocales puede hacer difícil conseguir una representación adecuada de todos los intereses afectados.

---

<sup>74</sup> La posición manifestada por la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Eduardo Villalba Gil**, Secretario General de la Autoridad Portuaria, por delegación de su Presidente, el 12-2-2014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente de la Autoridad Portuaria.

En cuanto a la composición y funcionalidad que, en la práctica, tiene el Consejo de Navegación y Puerto de la Autoridad Portuaria considera que dado su tamaño –con un elevado número de Vocales- resulta poco operativo. Su composición actual es la siguiente:

- Asociación de Navieros Españoles, ANAVE.
- Asociación Catalana de Capitanes de la Marina Mercante.
- Asociación de Amarradores y Boteros de Barcelona, A.I.E.
- Asociación Logística de Transporte de Contenedores.
- Associació Catalana d'Empreses Concessionàries amb Instal·lacions Portuàries.
- Associació d'Agents Consignataris de Vaixells de Barcelona.
- Associació d'Empreses Estibadores Portuàries de Barcelona.
- Asociación de Transitarios, Expedidores Internacionales y Asimilados, ATEIA.
- Capitanía Marítima de Barcelona.
- Cargas RENFE.
- CC.OO. Federació de Comunicació i Transport.
- Col·legi d'Enginyers de Camins, Canals i Ports de Catalunya.
- Col·legi Oficial d'Agents i Comissionistes de Duanes de Barcelona.
- Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española.
- Consell d'Usuaris del Transport Marítim de Catalunya.
- Corporación de Prácticos del Puerto de Barcelona.
- Dirección General de la Guardia Civil – Compañía Puerto.
- Dirección General de la Guardia Civil – Servicio Marítimo Provincial.
- ESTIBARNA.
- Jefatura Superior de Policía de Cataluña - Puesto Fronterizo del Puerto de Barcelona.
- Organització d'Estibadors Portuaris de Barcelona (OEPB).
- Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima.
- TRANSCONT.
- TRASMEDITERRÁNEA.
- UGT – Federació Nacional de Transports, Comunicacions i Mar de Catalunya.
- UTE Remolcadores de Barcelona.

De hecho, precisa que no está desempeñando plenamente la labor que prevé la ley. Y sólo a través del Comité de Servicios portuarios puede entenderse que cumple sus funciones<sup>75</sup>.

Por su parte, **la Autoridad Portuaria de Valencia, en la contestación dada a través de Dña. Marta Villalonga, Jefa del Gabinete de Presidencia, por delegación de su Presidente D. Rafael Aznar Garrigues**, considera que la composición actual del Consejo de Administración es la idónea ya que la presencia de diferentes Administraciones públicas (municipal, autonómica y de la Administración central) así como de representantes del tejido empresarial y económico garantiza una visión global que permite tener en cuenta los diferentes intereses que se encuentran y confluyen en la actividad portuaria.

En el caso de la Autoridad Portuaria de Valencia, el Consejo de Administración decidió en 2.004 la constitución de dos Comisiones Delegadas: la de Asuntos Económico-

---

<sup>75</sup> Las consideraciones que se transcriben en los párrafos que anteceden han sido obtenidas mediante la contestación recibida de **D. Román de Eguinoa San Román**, Secretario General del Puerto de Barcelona, por Delegación de su Presidente, el 29-1-2.014, como contestación a un cuestionario previamente elaborado por el autor de la presente investigación y dirigido al Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona.

financieros y de Seguimiento del Plan Estratégico. La creación de estas dos Comisiones tiene como principal finalidad potenciar y materializar el buen gobierno corporativo así como el principio de transparencia en su proceder, involucrando para ello a aquellos representantes de los sectores y administraciones representados en el Consejo más directamente relacionados con el objeto de dichas Comisiones.

En cuanto a la composición y funcionalidad del Consejo de Navegación y Puerto, aclara que la Autoridad Portuaria de Valencia cuenta con un Consejo de Navegación y Puerto por cada uno de los puertos que gestiona –Valencia, Sagunto y Gandía-. En 2.011, se procedió a la renovación de los tres Consejos de Navegación y Puerto de la Autoridad Portuaria de Valencia por parte del Consejo de Administración dado que había finalizado el plazo de cuatro años de vigencia de los cargos establecido en las respectivas normas reguladoras de cada uno de estos órganos de asistencia. A modo de ejemplo, el Consejo de Navegación y Puerto del Puerto de Valencia cuenta, en la actualidad, con la presencia de las siguientes entidades y organismos:

- Director General de la APV.
- Director de Planificación Estratégica y Transformación de la APV.
- Director de Gestión de Servicios de la APV.
- Director de Servicios Generales de la APV.
- 2 funcionarios de la Capitanía Marítima.
- 2 Vocales representantes de la C.A. de la APV.
- Asociación de Navieros Españoles (ANAVE).
- Asociación de Transitarios, Expedidores Internacionales y Asimilados (ATEIA).
- Asociación de Depósitos Reparadores de Contenedores.
- Asociación Española de Empresas de Amarre.
- Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de buques (ANESCO).
- Asociación Nacional de Remolcadores.
- Asociación Naviera Valenciana.
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.
- Colegio Oficial de Agentes y Comisionistas de Aduanas de Valencia.
- Colegio Oficial de Nacional de Prácticos de Puerto.
- Comandancia Naval de Valencia.
- Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana.
- Confederación Empresarial Valenciana.
- Consejo de Cámaras de la Comunidad Valenciana.
- Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.
- Consellería de Industria, Comercio y Economía.
- Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.
- Cuerpo de la Guardia Civil de Valencia.
- Cuerpo Nacional de Policía.
- Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana.
- Dirección Territorial de Comercio Exterior (Servicio de Inspección SOIVRE).
- Federación Valenciana de Empresarios del Transporte y Logística.
- Instituto Social de la Marina.
- Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (Delegación Valencia).
- Sanidad Exterior.
- Comisiones Obreras (CC.OO.).
- Unión General de Trabajadores (UGT).
- Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM)<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Las opiniones de la Autoridad Portuaria de Valencia han sido obtenidas mediante la contestación recibida de **Dña. Marta Villalonga**, Jefa del Gabinete de la Presidencia, por delegación del Presidente de la Autoridad

Cada uno de los 3 Consejos cuenta con una estructura interna integrada, como mínimo, por una Comisión Permanente –con la composición y atribuciones que se establece, con carácter general, en su normativa reguladora y sin perjuicio de los Grupos de Trabajo que asimismo pudieran crearse- y por el Comité de Servicios Portuarios y el Comité de Seguridad, con el carácter de órganos especiales, con las atribuciones específicas que igualmente se recogen en las normas reguladoras.

Desde una perspectiva más general, el **Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril, D. Francisco José Álvarez de la Chica**, comenta que la composición del ‘*Consejo de Administración*’ con presencia de Administraciones locales, autonómicas y estatales, junto con agentes sociales y empresarios, enriquece este Órgano de gestión del puerto; permitiendo incrementar su radio de influencia, de modo que esté presente en su gestión mediante la presencia de entidades y organismos que pueden impulsarlo. El Puerto sirve a la sociedad y ésta y quienes les representan deben velar y participar en él.

Por lo que respecta a la composición y funcionalidad que, en la práctica, tiene el ‘*Consejo de Navegación y Puerto*’, mantiene que es el Órgano de asesoramiento del Presidente y Capitán Marítimo, permitiendo que la autoridad marítima y el Presidente del puerto planteen cuestiones de primer interés y busquen el asesoramiento de sus componentes. Su composición en el puerto de Motril es muy completa, estando presentes las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Administración de Aduanas, servicios portuarios, empresas de la comunidad portuaria, consignatarios, etc.<sup>77</sup>.

Finalmente, la **Autoridad Portuaria de Villagarcía de Arousa, representada por su Presidenta Dña. Sagrario Franco Malvar**, alaba, en cuanto a la composición actual del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, la presencia de representantes de diferentes administraciones y agentes sociales pues entiende que amplía la perspectiva de este órgano de decisión y permite canalizar fácilmente las opiniones e iniciativas de la sociedad a la que el puerto sirve.

En cuanto a la composición y funcionalidad que, en la práctica, tiene el Consejo de Navegación y Puerto de la Autoridad Portuaria, destaca que desarrolla funciones de asesoramiento, asistencia y navegación tanto a la Presidencia de la Autoridad Portuaria como al Capitán marítimo, siendo su composición actual la siguiente:

- Presidente**, Presidenta APVilagarcía.
- Vicepresidente**, Capitán Marítimo de Vilagarcía.
- 5 miembros natos de la APVilagarcía.**
- Restantes miembros:**
  - Concello de Vilagarcía.
  - Subdelegación del Gobierno.
  - Consellería de Medio Rural e do Mar.

---

Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente del citado Organismo público.

<sup>77</sup> La posición de la Autoridad Portuaria de Motril representa la respuesta de su Presidente, **D. Francisco José Álvarez de la Chica**, al cuestionario remitido por el autor de las presentes líneas. Siendo recibida el 24-11-2.014 de la Secretaria de Presidencia de la Autoridad Portuaria, Dña. Cecilia Calcaterra Borrás.

Ente público Portos de Galicia.  
Instituto Social de la Marina.  
INTECMAR.  
Cámara de Comercio.  
FECA.  
Administración de Aduanas.  
Colegio Nacional de Prácticos.  
Asociación Nacional de Remolcadores de España (ANARE).  
Asociación Española de Empresas de Amarre.  
Asociación Nacional Marpol (ANAM).  
Asociación de Navieros de España (ANAVE).  
Asociación de Expedidores Internacionales de Pontevedra (ATEIA).  
Asociación de Consignatarios y Estibadores de Buques (ANESCO).  
SAGEP.  
Cofradía de pescadores de Carril.  
Cofradía de pescadores de Vilaxoán.  
Cofradía de pescadores de Rianxo.  
Sindicato más representativo.  
Capitanía Marítima.  
Terminal de Contenedores.  
Colegio Oficial de la Marina Mercante.  
Colegio de Ingenieros de Caminos.  
Comandancia Naval de Vigo<sup>78</sup>.

De lo que deduce, quien suscribe las presentes líneas, que la composición del Consejo de Navegación y Puerto de la Autoridad Portuaria de Vilagarcía de Arousa cuenta, a diferencia de lo que ocurre en los anteriores ejemplos, con una mayor presencia de las Cofradías de Pescadores junto con las Asociaciones representativas de los principales operadores portuarios a nivel nacional.

### **c.- Opiniones formuladas sobre la estructura organizativa por los beneficiarios de la política pública.**

El **Consejo Superior de Cámaras de España**, en la contestación remitida por D. Antonio Benito, por delegación de su Presidente D. Modesto Piñeiro García-Lago, considera que en el actual modelo organizativo de <<*Autoridad Portuaria*>, la atribución de la gestión de cada uno de los puertos de interés general a una entidad pública estatal dotada de personalidad jurídica propia supone la traslación de un modelo extendido por todo el mundo. Tiene por lo tanto, a su favor, la simetría con respecto a otras Autoridades Portuarias con las que han de competir y relacionarse las Autoridades Portuarias españolas, y esto ya es un dato positivo.

Sin embargo, entiende que el Legislador de 2.010 intenta poner límites al proceso de asunción de responsabilidades por parte de las Autoridades Portuarias mediante toda una batería de disposiciones, muchas veces camufladas en el articulado, pero que quedan bien

---

<sup>78</sup> Las opiniones de la Autoridad Portuaria Vilagarcía de Arousa han sido obtenidas mediante la contestación recibida de **Dña. Sagrario Franco Malvar**, Presidenta de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien redacta la presente nota.



representadas en la Disposición Adicional 25<sup>a</sup>, en la que se atribuye a Puertos del Estado la legitimación para interponer recursos contra los actos u omisiones de las Autoridades Portuarias contrarios a la Ley o al Plan de Empresa. Y cada reforma legislativa debería aprovecharse para profundizar en las competencias de las Autoridades Portuarias, no para limitarlas<sup>79</sup>.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA ORGANIZATIVA	
Ministra de Fomento	
Secretaría de Estado del Transporte	
Presidente de Puertos del Estado	
Representante de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (p.d. del Presidente)	<p>-La composición del Consejo de Administración de la AP es bastante plural y adecuada para cumplir con las funciones que tiene encomendadas.</p> <p>-Los Consejos de Navegación y Puerto constituyen un foro eficaz y apropiado para tratar las principales cuestiones relativas a la actividad portuaria.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Bilbao	
Representante de la Autoridad Portuaria de Barcelona (p.d. del Presidente)	<p>-El limitado número de Vocales en el Consejo de Administración de la AP no permite una adecuada representación de los intereses afectados.</p> <p>-El elevado y heterogéneo número de participantes en el Consejo de Navegación y Puerto impide que resulte plenamente operativo.</p> <p>-Sólo a través del Comité de Servicios Portuarios se puede considerar que cumpla con las funciones asignadas legalmente.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Valencia (p.d. del Presidente)	<p>-La composición actual del Consejo de Administración de la AP es la idónea pues garantiza una visión global que permite tener en cuenta los diferentes intereses que confluyen en la actividad portuaria.</p> <p>-Los Consejos de Navegación y Puerto funcionan en pleno, comisión permanente, grupos de trabajo, comité de servicios portuarios y comité de seguridad.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Algeciras (p.d. del Presidente)	<p>-La composición del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria parece acertada, pues da cabida a los distintos grupos de interés que conforman la sociedad donde ésta desarrolla su actividad.</p> <p>-El Consejo de Navegación de cada puerto se suele</p>

<sup>79</sup> Las opiniones del Consejo Superior de Cámaras de España han sido obtenidas mediante la contestación recibida de **D. Antonio Benito**, Director del Gabinete del Presidente del Consejo, por Delegación del Presidente, el 18-12-2.013, a un cuestionario previamente elaborado por el autor del presente trabajo doctoral.

	reunir al menos una vez al año, realizando en ocasiones reuniones conjuntas de ambos Consejos (Tarifa y Algeciras). Adicionalmente en el seno del de Algeciras se constituyeron distintas comisiones, además de la de Servicios Portuarios Básicos, tales como la de Formación, Medioambiente, o de Usuarios del PIF.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril	-La composición del Consejo de Administración enriquece este Órgano de gestión del puerto; permitiendo incrementar su radio de influencia. -El Consejo de Navegación y Puerto facilita que la autoridad marítima y el Presidente del puerto planteen cuestiones de primer interés y busquen el asesoramiento de sus componentes. Su composición en el puerto de Motril es muy completa.
Presidenta de la Autoridad Portuaria de Vilagarcía de Arousa	-La presencia de representantes de diferentes administraciones y agentes sociales amplía la perspectiva del Consejo de Administración de la AP como órgano de decisión y permite canalizar fácilmente las opiniones e iniciativas de la sociedad a la que el puerto sirve. -El Consejo de Navegación y Puerto se configura como un órgano de asesoramiento y asistencia en temas portuarios y de navegación tanto para la Presidencia como para el Capitán Marítimo.
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	
Presidente de la Asociación Española de Navieros Españoles, ANAVE	
Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	-El modelo de <<Autoridad Portuaria>> tiene a su favor la simetría con respecto a otras Autoridades Portuarias con las que han de competir y relacionarse las Autoridades Portuarias españolas, y esto ya es un dato positivo. -Sin embargo, el Legislador de 2.010 intenta poner límites al proceso de asunción de responsabilidades por parte de las Autoridades Portuarias mediante toda una batería de disposiciones, muchas veces camufladas en el articulado, pero que quedan bien representadas en la Disposición Adicional 25ª.
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	
Presidente de Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos, CEACNA	
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, CETM	
Portavoz de Coalición Canaria en el Senado	-Consiguió la aprobación de una enmienda que permitía sentar a un representante de los Cabildos

	<p>Insulares Canarios en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias.</p> <p>-La nueva regulación establece un recorte de la presencia autonómica en la gestión de los puertos y un nueva centralización.</p>
Miembros de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Los Verds en el Senado	-El Proyecto de ley supone una auténtica “ <i>loapa portuaria</i> ” en un intento de los grupos mayoritarios por mantener el poder de la Administración General del Estado frente a las Comunidades Autónomas.
Portavoz del Grupo de Convergència i Unió en el Congreso de los Diputados	-Se trata de una buena ley en el aspecto técnico pero que disminuye la autonomía y recaba más centralización en la política portuaria.
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados	<p>-No es cierto el tópico argumento nacionalista de recuperación de competencias transferidas y de pérdida de autonomía.</p> <p>-Respecto de los Cabildos Insulares ya se había previsto su presencia en los Consejos de Administración de las AA.PP.</p>
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados	<p>-Esta ley aporta más autonomía y descentralización que nunca a las AA.PP. Pero combinada con la coordinación y control necesario del sistema portuario.</p> <p>-La composición de los Consejos de Administración de las AA.PP. se reduce como es regla general en el sector público estatal pero manteniendo proporcionalmente la representación.</p>

**Tabla de Posiciones 2**

Fuente: Elaboración propia.

## **B.- Consideraciones generales sobre la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la estructura organizativa.**

Del conjunto de las opiniones emitidas por los distintos grupos de actores públicos y privados de la política portuaria sobre el nivel de satisfacción alcanzado cabe deducir, sin demasiado esfuerzo, en un análisis comparativo en relación con la situación previa a la formulación e implementación llevados a cabo, las ideas que expongo en los párrafos que siguen a continuación.

En el estamento político, en primer término, resulta fácil apreciar una dicotomía de opiniones sobre el cuál es el resultado de la formulación obtenida. Así, mientras que los grupos políticos minoritarios (Coalición Canaria, Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Los Verds, y Convergència i Unió) reconocen el esfuerzo de consenso y el alto grado de perfección técnica alcanzado por el texto legal, critican sin embargo lo que consideran un intento de centralización y de merma de las competencias de las Autoridades Portuarias impulsado desde el Gobierno y el principal grupo de la oposición.

Los grupos políticos mayoritarios, Socialista y Popular, por el contrario, ponen el énfasis en el consenso alcanzado que permite lograr la estabilidad y la seguridad jurídica que se reclamaba junto con la necesaria eficacia y modernización. La política formulada e implementada otorga, más que ninguna otra anteriormente, el mayor grado de autonomía a las Autoridades portuarias para decidir su régimen económico y de servicios a la vez que garantiza la necesaria coordinación y control del cumplimiento del régimen portuario establecido por la ley. Es por lo tanto *“más autonomista aunque no más autónoma”* en cuanto no da más participación que la que ya tenían a las Comunidades Autónomas.

Dentro de los grupos-objetivo, los representantes de las Autoridades Portuarias en general valoran muy positivamente el esquema organizativo representado por los Consejos de Administración y los Consejos de Navegación y Puerto. El representante del puerto de Barcelona hace ver, no obstante, la existencia de otras alternativas y lo considera mejorable. Sin duda en este punto influye la nueva estructura “meta-legal” que se ha ido constituyendo en torno a la idea de *“comunidad portuaria”*, que ya he comentado con anterioridad, con reflejo en la propia organización interna del puerto de Barcelona y a través de asociaciones y fundaciones en el resto de las Autoridades Portuarias.

Por último, los grupos-objetivo privados (organizaciones de estibadores, operadores de terminales y sindicatos) y los beneficiarios (cámaras de comercio, armadores, clubs náuticos, cofradías de pescadores), salvo el Consejo Superior de Cámaras que realiza una crítica de las normas del PPA aprobado en sintonía con los grupos políticos minoritarios, no entran a valorar el esquema organizativo lo que entiendo obedece a dos motivos: A que las estructuras organizativas vigentes, tanto la impuesta por la Ley de Puertos como la constituida voluntariamente por cada Autoridad Portuaria, permiten una participación suficiente y eficaz de los diferentes miembros de la comunidad portuaria. Pero también a que existen otros temas que, sin duda, llaman más la atención y el interés de los actores privados tales como el funcionamiento de los servicios portuarios y el régimen económico.

## 8.- CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ASPECTO ORGANIZATIVO DE LA POLÍTICA PORTUARIA.

La nueva política portuaria que arranca en 2.010 respeta, en esencia, el esquema organizativo diseñado ya por el Legislador de Puertos en 1.992 –impulsado por tanto durante la etapa de gobierno socialista- pues parte del modelo de <<***Autoridad Portuaria***>> para la definición del esquema organizativo del conjunto del sistema portuario. Puertos del Estado continúa siendo la cabeza del holding empresarial siguiendo el resto de los organismos públicos portuarios el mismo modelo del ente matriz. Una persona jurídica especial ubicada en el sector público estatal, dotada de competencias, patrimonio y autonomía para el cumplimiento de sus funciones. Se rigen por el Derecho privado en cuanto no ejerzan funciones públicas.

Igualmente, respeta la nueva política portuaria la modificación trascendental que el Gobierno presidido por los populares llevó a cabo en el modelo organizativo durante 1.997, consistente en permitir la “***presencia predominante de las Comunidades Autónomas***” en la estructura organizativa de cada una de las Autoridades Portuarias. Principalmente a través de la atribución a la respectiva Comunidad Autónoma de la competencia para designar al Presidente de la Entidad y elegir la cuota más amplia de Vocales dentro del Consejo de Administración. Se consolida pues, de esta manera, un sistema caracterizado por el predominio autonómico en Entes públicos estatales, absolutamente original, que permite mantener el reparto de competencias diseñado en la Constitución y satisfacer las aspiraciones de gestión de los grandes puertos por parte de la Administración territorial autonómica. Lo anterior mientras que, de modo paralelo, continúa inalterada la idea de la presencia a través de los Vocales en el Consejo de Administración de los Entes locales interesados así como de las entidades y asociaciones representativas de los intereses y sectores vinculados con la actividad portuaria junto con representantes de la Administración estatal.

Al tiempo del <<***diseño del programa político-administrativo***>>, el apartado de la reforma de la organización no constituía una prioridad para los impulsores del proyecto – Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y los Grupos parlamentarios Socialista y Popular- dado que el modelo vigente desde finales de 1.997, de encuentro en el Consejo de Administración de cada Autoridad Portuaria de representantes de las distintas Administraciones territoriales (Estado, CC.AA. y Entes Locales), de Cámaras de Comercio, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes, se encontraba plenamente asentado y funcionaba de modo aceptable evitando además fricciones con las Comunidades Autónomas con motivo de unas infraestructuras sumamente relevantes para el territorio en el que se ubican.

A pesar de ello, el proyecto de reforma va a introducir pequeños pero muy relevantes retoques en el ámbito organizativo para ajustar la estructura portuaria a la política de austeridad puesta en marcha por el Gobierno de España con motivo de la crisis económica que comenzó en el otoño de 2.008. De esta manera, va a disminuir el número total de miembros del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias de 22 o 15 hasta un máximo de 13 en el caso de las Autoridades portuarias no insulares. El motivo de

la reducción no es otro que la necesidad de ajustar -léase disminuir- la estructura organizativa estatal en un intento de hacerla más eficiente y, por lo tanto, más sostenible económicamente, teniendo en cuenta que el máximo establecido para otras entidades similares como ADIF es de 15.

En el nuevo reparto de Vocales, se respetan con leves cambios las cuotas de designación correspondientes a las distintas Administraciones territoriales y a organizaciones y asociaciones representativas de intereses. Destaca, no obstante, la previsión de un asiento para los representantes de los Consejos y Cabildos insulares interesados en el caso de las Autoridades Portuarias ubicadas en los archipiélagos. La ampliación del número de Vocales de las Autoridades portuarias ubicadas en los archipiélagos a 16 se produjo durante la tramitación del proyecto, con motivo de la aceptación de una enmienda formulada por Coalición Canaria para dar entrada en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias insulares a los Cabildos y Consejos. No obstante la aceptación de la propuesta estimo que era “obligada” dada la relevancia que tiene la Administración insular en el conjunto de las Administraciones territoriales ubicadas en las islas; y así lo entendieron los representantes de los Grupos mayoritarios que la consideraron como una aclaración de un contenido preexistente.

Convergència i Unió, desde su visión nacionalista, realiza una formulación genérica en el ámbito organizativo que parte de la defensa del modelo de participación de las Comunidades Autónomas en la organización portuaria y de su autonomía. El grupo catalán además propugna la participación de otros colectivos empresariales, sociales y ciudadanos a través de la “cuota autonómica” en el Consejo de Administración de las Autoridades portuarias.

Como ya he señalado, la mayoría del resto de los actores públicos y privados no participó en el debate organizativo surgido con ocasión de la presentación del proyecto en el Congreso de los Diputados por considerarlo como un tema que quedaba fuera de sus competencias –caso de las Autoridades portuarias al tiempo de la formulación del PPA- y del círculo de sus intereses más próximos –caso del resto de grupos-objetivo y de la mayoría de los beneficiarios-. No obstante lo anterior, sí que existen algunos actores que realizaron inicialmente un planteamiento específico intentando defender su interés particular. Me estoy refiriendo a los representantes de Grupo Maritim TCB de Barcelona (antiguo Presidente de ANESCO) y CC.OO que, separadamente, propugnaron la participación de empresas consignatarias y de estiba y de los sindicatos más representativos a nivel nacional, defendiendo la idea de que deberían disponer de un asiento en los Consejos de Administración de las Autoridades portuarias. Lo que revela tanto el interés de los distintos actores no públicos en tener representación en cada Autoridad Portuaria como la dificultad de asegurar su presencia dada la amplitud que ha adquirido la comunidad portuaria.

De otra parte, interesa resaltar que la <<***evaluación que realizan los representantes de las Autoridades Portuarias***>> entrevistados es mayoritariamente favorable respecto de la funcionalidad del actual esquema organizativo del Consejo de Administración destacando que el mismo permite la presencia y el contraste de los principales intereses que confluyen en la actividad portuaria. Además, se reseña la concienzuda labor de preparación

que se lleva a cabo por los distintos representantes para la toma de decisiones más relevantes. En cuanto a los Consejos de Navegación y Puerto, se destaca especialmente la potencialidad de los Grupos de trabajo y de las Comisiones especiales junto con la labor asignada legalmente al Comité de Servicios Portuarios, frente a la funcionalidad un tanto disminuida del Pleno debido a la amplitud y heterogeneidad de su composición.

Dentro de <<*la evaluación que realizan la mayoría de los actores privados*>> representantes tanto de grupos-objetivos como de beneficiarios, conviene destacar que no consideran el aspecto organizativo como una cuestión que se encuentre entre sus mayores preocupaciones en relación con el tema portuario optando por obviar la cuestión en las entrevistas realizadas. Lo anterior, sin duda, obedece a dos motivos. A que el régimen de organización se considera como un aspecto netamente interno de la Autoridad Portuaria como ente público y, por lo tanto, de la decisión de la Administración general del Estado. Pero, además, en segundo lugar, a que sólo indirectamente les atañe ya que el foco de sus intereses se dirige, como no, hacia el desarrollo de la actividad portuaria propiamente dicha constituida por el régimen de servicios portuarios y el régimen económico.

La <<*perspectiva de los representantes de los grupos parlamentarios al abordar la evaluación*>> de la nueva política de organización portuaria es exactamente la contraria. El esquema organizativo constituye un punto central en la evaluación que realizan del texto legal de 2.010 sobre puertos de interés general. Las posiciones principales, de carácter contrapuesto, giran en torno a dos ideas principales. Así, para los portavoces de los grupos políticos minoritarios (Coalición Canaria, Esquerra Republican-Izquierda Unida y Convergència i Unió) –a los que se une la voz de algún beneficiario constituida por el Consejo Superior de Cámaras–, estamos ante la formulación legal de una política centralista y de recorte de la presencia autonómica en la gestión de los puertos. Se trataría de una auténtica <<*loapa portuaria*>>. Afirmaciones que, por otra parte, han de interpretarse a la luz del juego político parlamentario.

Por el contrario, los representantes de los grupos políticos mayoritarios, Grupos parlamentarios Socialista y Popular, destacan “*el carácter más autonomista, que no autonómico*” del texto aprobado por cuanto da mayor libertad a las Autoridades Portuarias para definir, dentro de un marco común, cuál su régimen económico y de servicios portuarios. Lo anterior lo hace dotando a Puertos del Estado de los instrumentos necesarios para llevar a cabo la necesaria labor de coordinación y control del sistema que ya le atribuían las leyes anteriores como consecuencia de la titularidad estatal de la competencia sobre los puertos de interés general, de modo que se asegure el cumplimiento del esquema común acordado. Consideran, además, que la nueva regulación parte de un “*consenso legítimo*” alcanzado entre los dos grandes partidos con la intención de dotar a la materia portuaria del suficiente grado de estabilidad y seguridad jurídica que la haga eficaz y moderna. Al consenso sobre el proyecto inicial se han añadido numerosas enmiendas de otras formaciones políticas en distintos puntos de su articulado. De modo que sería más correcto decir que han tenido en cuenta la mayoría de las sensibilidades políticas presentes en las dos Cámaras parlamentarias. En cuanto a la estructura organizativa, afirman que ha de tenerse en cuenta que se ha aceptado la presencia en el artículo correspondiente a la composición de los Consejos de Administración de “*un representante de los consejos y cabildos insulares*” y que la disminución del número de representantes de 22 a 13 o 16

responde a la política general de ajustes llevada a cabo en el sector público estatal pero respetando la ‘cuota autonómica’ de Vocales y del resto administraciones y organizaciones representadas.

En todo caso, resulta especialmente significativo el fenómeno ya analizado, según el cual, el esquema organizativo legal de cada Autoridad Portuaria se completa mediante la creación de asociaciones y fundaciones vinculadas a la respectiva Autoridad Portuaria –cuando no mediante la inserción de una nueva estructura organizativa dentro del esquema orgánico global- en donde tienen cabida la totalidad de los intereses presentes en el recinto portuario. La idea de <<**comunidad portuaria**>> se hace de esta manera tangible, articulando el conjunto de ideas, iniciativas y esfuerzos que son capaces de aportar el conjunto de los actores de la política portuaria local para el desarrollo y la proyección exterior del puerto. La idea de superación de las deficiencias del esquema legal vigente se encuentra igualmente presente en el desenvolvimiento de esta experiencia de organización junto con la consideración de que el actual gobierno portuario sólo puede ser abordado de manera eficaz a partir de una “gobernanza” o “gobernación cooperativa” de la comunidad a la que sirve. De manera que permita implicar en cada caso en la toma de decisiones y en su implementación a los agentes y operadores privados directamente implicados. El ‘gobierno de redes’ se convierte pues en un nuevo paradigma que completa la visión inicial del gobierno de la Autoridad Portuaria mediante la cooperación entre Administraciones territoriales con la presencia de los principales representantes del resto de los actores.



## **CAPÍTULO V**

### **EL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.**

## CAPÍTULO V

### EL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.

#### 1.- LAS BASES DEL RÉGIMEN DE GESTIÓN DEFINIDO EN LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA COMO ACTUALIZACIÓN DEL MODELO INTRODUCIDO POR LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE.

A.- Delimitación del ámbito material y normativo sobre el que versa el régimen de gestión que abordo en el presente capítulo.....Pág. 265

B.- Los condicionantes económicos, geoestratégicos y de nuevas modalidades del tráfico marítimo-internacional para el modelo de gestión portuaria.....Pág. 267

#### 2.- LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN PORTUARIA.

A.- Examen de las distintas posiciones manifestadas..... Pág. 270

B.- Consideraciones finales sobre las posiciones manifestadas. .... Pág. 275

C.- Análisis DAFO sobre la gestión portuaria formulada..... Pág. 275

#### 3.- MODELO DE GESTIÓN ESTABLECIDO EN EL TRLPEMM QUE CONSTITUYE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA) APROBADO EN 2.010.

A.- Los contenidos de gestión de la política portuaria analizada..... .Pág. 277

B.- Breve examen del Programa Político Administrativo. .... Pág. 286

#### 4.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PORTUARIA QUE SE DEDUCE DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).

A.- El modelo de gestión <<Land Lord Port avanzado>>..... Pág. 287

B.- La actividad de <<liderazgo>> que asumen las Autoridades Portuarias de fomento y promoción exterior del puerto. .... Pág. 289

C.- La estrategia de sostenibilidad en la gestión portuaria. ....Pág. 294

D.- La sostenibilidad aplicada a la construcción de las infraestructuras portuarias: El exhaustivo control documental y la problemática de la gestión de las ayudas comunitarias. Examen del caso: la ampliación del puerto de Gijón-El Musel versus la nueva terminal de contenedores de Cádiz.....Pág. 297

E.- Examen general de la implementación del nuevo régimen de gestión en materia de infraestructuras portuarias. .... Pág.306

F.- La gestión social sostenible.....Pág. 312

G.- La sostenibilidad ambiental, de residuos y de seguridad. ....Pág.315

a.- La sostenibilidad ambiental. ....Pág. 315

b.- El control de los residuos. ....Pág. 321

H.- Las medidas de seguridad y protección.....Pág. 323

I.- El ‘cuadro de actores’ durante la fase de implementación del régimen de gestión de la política portuaria.....Pág. 326

## **5.- LA EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.**

A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión implementado.....Pág. 331

a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.....Pág. 331

b.- Opinión de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado. ....Pág. 332

c.- Evaluación que realizan los representantes de los grupos-objetivo.....Pág.333

d.- Opiniones emitidas en relación con el régimen de gestión por los beneficiarios de la política pública.....Pág. 337

B.- Comentarios generales sobre la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión vigente. ....Pág. 341

## **6.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA APLICADA AL RÉGIMEN DE GESTIÓN PORTUARIA.....Pág. 343**

## **CAPÍTULO V**

### **EL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.**

#### **1.- LAS BASES DEL RÉGIMEN DE GESTIÓN DEFINIDO EN LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA COMO ACTUALIZACIÓN DEL MODELO INTRODUCIDO POR LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE.**

##### **A.- Delimitación del ámbito material y normativo sobre el que versa el régimen de gestión que abordo en el presente Capítulo.**

En el presente Capítulo analizo específicamente el contenido y desarrollo que la política portuaria sobre los puertos de interés general presenta en relación con el régimen de gestión del sistema portuario estatal. Por tal entiendo el desenvolvimiento del conjunto de instrumentos que los responsables de la política portuaria han diseñado para hacer posible el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Se trata de una serie de elementos de carácter horizontal que se encuentran en la base del sistema y que permiten la organización -ya examinada en el Capítulo anterior- la planificación, la dirección y el manejo diario de los puertos en su conjunto y también, específicamente, de cada una de las Autoridades Portuarias. Por supuesto que lo más destacado del régimen para la gestión portuaria, a los efectos del presente estudio doctoral, no es el examen del detalle concreto del extenso articulado contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, referido al mismo. Sino, más bien, tratar de analizar cuáles son los principios sobre los que se asienta y cuáles las directivas concretas que de los mismos se deducen. De modo que tales principios y directivas imponen a los distintos rectores portuarios un determinado modelo de actuación.

Me estoy refiriendo en concreto a las determinaciones que el estamento político ha adoptado, contando sin duda con la asistencia técnica de los altos funcionarios del Ministerio de Fomento y de Puertos del Estado y de sus órganos de estudio jurídico y económico, en las siguientes materias de la regulación general de puertos: El régimen presupuestario, patrimonial, de recursos humanos; el régimen de planificación y construcción de los puertos de interés general y, en general, de las obras portuarias. Los mecanismos de protección medioambiental y de seguridad; y finalmente, el sistema de planificación y gestión del dominio público estatal.

El régimen patrimonial de las Autoridades portuarias, la consideración urbanística de la zona portuaria y la gestión del dominio público estatal, sin embargo, los analizo en el Capítulo siguiente dada la unidad que guardan entre sí en cuanto a la determinación de un determinado modelo de gestión del territorio sobre el que se ubica el puerto. Pues, de esta manera, resulta posible obtener una visión de conjunto de la

política del suelo portuario en cuanto elemento material esencial para el funcionamiento y la orientación futura de la actividad portuaria.

Asimismo, expongo las posiciones que los distintos actores públicos y privados han mantenido en relación con la formulación del Programa de Actuación político-administrativo (PPA) finalmente alcanzado en este ámbito de la política portuaria que, como se verá, se presentan de forma mucho más matizada que en otros apartados dada la dimensión global y burocrática del tema que abordo. Lo anterior con la excepción hecha de cuál hubiera de ser el modelo óptimo para la gestión de los trabajadores portuarios, tema que por su relevancia inmediata en el funcionamiento de los puertos y, más en concreto, de los servicios de manipulación de mercancías y equipajes de pasajeros constituye un motivo de discusión constante en el seno de la comunidad marítimo-portuaria y que examino en profundidad en el Capítulo VII.

Pues bien, cabe comenzar señalando que el régimen de gestión que analizo en el presente Capítulo se incorporó a la normativa portuaria gracias a la renovación que supuso la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General (LRJYPSPIG). Concretamente, el Título II de dicha Ley abordaba, como novedad regulatoria respecto a la Ley de Puertos de 1.992, el <<Régimen de planificación, presupuestario, tributario, de funcionamiento y de control>> que englobaba, además, como parte de su contenido, el régimen de los recursos humanos en su Capítulo VII. Al anterior contenido añade ahora el Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, un Título específico -el III- dedicado establecer el <<Régimen planificación y construcción de los puertos de interés general>> que de este modo se separa del resto de la regulación sobre gestión. Y otro -el IV- dedicado a garantizar la protección del <<Medio ambiente y la seguridad>> en el ámbito portuario.

Con ello el nuevo Texto Refundido “**actualiza el modelo de gestión ya aprobado en el año 2.003**” pero sin realizar alteraciones sustantivas en el mismo, salvo las ya citadas relativas al régimen de construcción de nuevos puertos y a la protección del medio ambiente y la seguridad. Debiendo tenerse en cuenta que, como avance del Texto Refundido, la determinación de la nueva política pública portuaria que se opera en el año 2.010 -artículo 3 de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, previo al Texto Refundido- sólo contempló la modificación de 5 artículos del texto originario de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre (los artículos 38, 39, 43, 50 y 53) relativos a la materia sobre la que ahora presto atención. En consecuencia, con las novedades enunciadas, las bases de lo que he denominado “*régimen de la gestión portuaria*” fueron adoptadas ya por los responsables políticos -principalmente por parte del Gobierno de España sustentado por la mayoría parlamentaria que ostentaba el Partido Popular- a finales del año 2.003. Merece por lo tanto la pena ahora proceder a un somero análisis de cuáles eran dichas bases para, posteriormente, pasar a examinar las nuevas ideas y criterios que se encuentran en la génesis de las modificaciones posteriormente introducidas.

## **B.- Los condicionantes económicos, geoestratégicos y de nuevas modalidades del tráfico marítimo-internacional para el modelo de gestión portuaria.**

La relevancia económica que para España tiene disponer de unos puertos eficientes se refleja en el dato de que el conjunto de los puertos españoles movió en 2.008 un total de 476 millones de toneladas, lo que representaba aproximadamente el 85% de las importaciones y el 50% de las exportaciones (vid. Capítulo III.7). Por lo tanto, el sistema portuario de titularidad estatal es determinante para la economía española en la medida en que constituye la pieza clave del comercio exterior español. Y la competitividad de nuestro sistema productivo viene condicionada por la eficacia y eficiencia de nuestros puertos. La posición geográfica de la Península Ibérica y el carácter ultra-periférico de las Islas Canarias, reconocido por la Unión Europea para el archipiélago en el artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam, refuerzan la exigencia de adoptar en España medidas que mejoren la gestión de nuestros puertos y su eficiencia, impulsando su competitividad en una coyuntura de fuerte competencia internacional.

Pero además, el conjunto de los puertos de interés general del Estado se caracteriza por estar situado próximo a las grandes rutas transoceánicas del transporte marítimo internacional. En estas rutas, los puertos españoles además de servir de soporte a los tráficos de importación y exportación, ejerciendo la función tradicional de puerto de entrada-salida o gateway, poseen también un gran potencial para ofrecer servicios de tránsito marítimo internacional como hub o plataforma de transbordo y distribución de productos de carga. El tráfico marítimo de tránsito o de distribución no constituye sólo una mera expectativa de futuro que hay que potenciar sino que supone ya una buena parte del movimiento de mercancías de nuestros puertos. Así en el año 2.008 –últimos datos obtenidos previos a la formulación de la nueva política portuaria-, del conjunto de los 13,4 millones de TEUs movidos por nuestro puertos, 7 millones aproximadamente correspondían a la actividad de tránsito. De modo que el sistema portuario sirve también de plataforma para el tráfico marítimo, desde hace bastante años, en el Mediterráneo, el Atlántico y las Islas Canarias, o sea en todos los frentes de costa salvo el Cantábrico que no obstante se está promocionando también en este aspecto. Lo que supone una actividad logística de la máxima relevancia que comporta la concentración de las mayores navieras del mundo en nuestros principales puertos que realizan este comercio mediante grandes buques<sup>1</sup>. Por consiguiente, debido a la posición geoestratégica de España en relación con la rutas marítimas internacionales de tráfico de contenedores y mercancías, los puertos españoles con mejor emplazamiento pueden convertirse en importantes centros de tránsito marítimo y de distribución de mercancías del Sur de Europa, así como para África Occidental, fundamentalmente a través de los puertos canarios, atenuando el tradicional desequilibrio de tráficos existente entre el Norte y el Sur de Europa, en un escenario mundial de globalización internacional.

Pero además, ha de tenerse en cuenta que el sistema portuario español de interés general constituido por un conjunto nutrido de enclaves de mediano tamaño ha

---

<sup>1</sup> Vid. a este respecto la intervención de la Secretaria de Estado de Transporte del Ministerio de Fomento. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, p. 4.

propiciado la formación de distintos centros de concentración comercial e industrial por todo el territorio. De modo que, desde la perspectiva de su influencia en el territorio, el sistema a la vez que ha contribuido de modo relevante a la cohesión económica y social, a la localización industrial y a la ordenación territorial, ha permitido el desarrollo de grandes cadenas logísticas integradas de distribución.

Debido a los dos hechos anteriores, a la tradicional relevancia en los puertos de los servicios de manipulación de carga, ha de añadirse ahora como funciones claves, las funciones intermodal y logística, necesarias para el funcionamiento eficaz de las nuevas modalidades del transporte marítimo y terrestre y de los nuevos servicios de valor añadido (v.gr., los servicios puerta a puerta, la labor de los consignatarios de buques o el ya mencionado tráfico de tránsito). El enfoque intermodal y logístico implica dotar de rapidez y automatismo al transbordo y el estacionamiento masivo de mercancías y contenedores. Lo que comporta una revolución en términos de intensidad de la transferencia de carga y de pasajeros entre el mar y la tierra. Por consiguiente, desde esta perspectiva intermodal, se hace preciso contar con amplias plataformas y zonas de depósitos dotadas de medios avanzados de manipulación de carga. Mientras que la intermodalidad requiere avanzar en el establecimiento de las suficientes conexiones ferroviarias con los puertos; en la superación de los cuellos de botella que inhabilitan algunas de las conexiones existentes; y en la mejora de la eficiencia del sistema de infraestructuras.

Asimismo resulta importante recordar el papel que le corresponde desempeñar a los puertos y al transporte marítimo para la sostenibilidad económica, social y ambiental del sistema europeo de transporte de mercancías, fundamentada en la potenciación de la intermodalidad como la mejor forma de compatibilizar el crecimiento de la demanda con el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y con la reducción de costes externos asociados con el transporte. En primer lugar, porque el modo marítimo es el de mayor capacidad de transporte de mercancías (en tonelada x kilómetro), y el de menores costes de transporte por unidad transportada. Pero además, por cuanto el transporte marítimo contribuye eficazmente a la movilidad sostenible, dado los bajos costes externos que genera en relación con los restantes modos de transporte. De manera que estas ventajas justifican la potenciación del modo marítimo/portuario a escala europea, y en concreto de las autopistas del mar, preconizadas desde la Unión Europea, y de la que España es uno de los primeros impulsores. Considerando que solamente con puertos eficaces y eficientes, y además dotados de una accesibilidad ferroviaria adecuada, se podrá producir este cambio modal imprescindible.

En la última década, se ha avanzado igualmente en el desarrollo de grandes infraestructuras que permiten afirmar que el sistema portuario español es uno de los más competitivos del conjunto de la Unión Europea y que se encuentra plenamente capacitado para responder a las modernas exigencias del comercio marítimo internacional. De modo que ha habido un intenso crecimiento del tráfico portuario y sobre todo del esfuerzo inversor del sistema. Este esfuerzo inversor tan destacado, sin embargo, se moderó a partir del 2.008 debido –además de al descenso en los fondos estructurales ligados a infraestructuras y a la coyuntura económica- a que el nivel de infraestructuras de que disponemos se considera suficiente. Circunstancias por las cuales lo que parece apropiado ahora es conseguir un empleo eficiente de estas

infraestructuras que contribuya a adaptarlas a las nuevas funciones ya señaladas, creando valor añadido, antes que seguir avanzando en la perspectiva que teníamos en los últimos años de aumento de la capacidad global de nuestros puertos<sup>2</sup>.

Para avanzar en estos objetivos, los puertos de interés general tienen que configurarse como puertos <<Landlord avanzados>>, como se califican en alguna terminología portuaria, facilitadores de la actividad económica, de la competitividad de nuestro tejido social y empresarial y de su sostenibilidad ambiental, así como coordinadores de diferentes agentes y administraciones que intervienen en el paso por los puertos de buques y mercancías<sup>3</sup>. Para ello, la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, en la que se plasma en su conjunto el Programa Político-administrativo (PPA) debido, como ya he explicado, a su extenso contenido material -dependiente en cuanto a su implementación, desde la perspectiva de las políticas públicas, del denominado el Acuerdo Político-administrativo (APA)- consideró conveniente “*flexibilizar el modelo tarifario y profundizar en la liberalización de los servicios portuarios*”. De modo que, en cuanto al régimen gestión propiamente dicho no se introdujeron cambios radicales. Debiendo partirse, con alcance general, del sistema previsto en la normativa recogida en la Ley 27/1.992 que instauró los principios de autonomía de gestión y autosuficiencia económico-financiera. Dicho sistema que continuó en lo sustancial con la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, incorporó, sin embargo, una completa regulación del dominio público portuario –junto con la liberalización de los servicios portuarios- para potenciar la participación de la iniciativa privada que ha permitido el espectacular desarrollo de los puertos españoles en los últimos años, para adaptarlos a las necesidades derivadas de las cambiantes coyunturas económicas. No obstante lo anterior sí que cabe destacar, en lo tocante al tema que abordo, un “*reforzamiento y actualización de aspectos específicos de la gestión*” como el de protección de medio ambiente y el de recursos humanos.

---

<sup>2</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre 2.012, p. 68. Señala que el volumen de inversión anual de las Autoridades Portuarias alcanzó su máximo en el año 2.008 y a partir de ese año ha ido reduciéndose paulatinamente, pasando a situarse por debajo de los 1.000 millones de euros. Ahora bien, si se relaciona la inversión con el “*cash flow*”, se aprecia una evolución marcada por la influencia de la crisis. No obstante, se observa en el año 2.010 un mayor esfuerzo inversor por euro generado que en 2.008, hecho que aconseja continuar en la línea de la racionalización de la inversión pública en la mayor parte del sistema portuario de interés general.

<sup>3</sup> Vid. Apartado I del Preámbulo de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general.



## 2.- LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN PORTUARIA.

### A.- Examen de las distintas posiciones manifestadas.

La posición generalizada del conjunto de actores de la política portuaria era la de un cierto “*apartamiento*” del modelo de gestión del debate que se abrió en torno al contenido de la Ley. Lo anterior no debe entenderse como un olvido del régimen de gestión sino más bien de un “*solapamiento*” del mismo por otras cuestiones más controvertidas y urgentes como la regulación de las tasas portuarias o la prestación del servicio de estiba. Y es que el régimen gestor evidentemente tiene un fuerte componente técnico-administrativo y un carácter horizontal que hace que se escape del círculo de intereses que defiende la práctica totalidad de los actores privados. Por ello no es de extrañar que sólo los principales actores públicos del proyecto –el Presidente de Puertos del Estado, responsable político del proyecto de ley- y el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular; así como alguna formación política con especial voluntad de contribuir al pacto político en sede parlamentaria, como el Portavoz de Convergència i Unió, recogieran en sus intervenciones la trascendencia de poner en valor y perfeccionar los principios e instrumentos técnicos necesarios para lograr un funcionamiento óptimo del conjunto de los organismos públicos portuarios. Por consiguiente, la relación de posiciones de los actores a cerca de esta cuestión se circunscribe a los actores públicos.

En primer lugar, el **Presidente de Puertos del Estado, D. Fernando González Laxe**, después de exponer la trascendencia que los puertos tienen para la economía española como proveedores de bienes y servicios y la necesidad de captar tráfico marítimo internacional dentro de un panorama de feroz competencia internacional, llegaba a la conclusión de que nuestro modelo de futuro debía convertir a nuestros mejores puertos en “*centros neurálgicos*” de conexión marítima internacional. Lo que sólo se podía lograr desde una visión global de Estado que consiguiera un equilibrio de intereses y con una vocación de eficacia que permitiera mantener una oferta competitiva<sup>4</sup>.

Sobre estas premisas, apuntaba 15 líneas de debate, buena parte de las cuales se relacionaban, como no podía ser menos, con el modelo de gestión que abordó en el presente Capítulo (Vid. nota a pie de página<sup>5</sup>). Pues bien, en relación con las mismas,

---

<sup>4</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, p. 5. Exposición del Sr. Presidente de Puertos del Estado, D. Fernando González Laxe.

<sup>5</sup> Las líneas de debate apuntadas por D. Fernando González Laxe eran las siguientes:

- 1) Afrontar la ley con una perspectiva de “*puertos de nueva generación*” superadores de los nodos de concentración de mercancías.
- 2) Apostar por las nuevas unidades de gestión dentro de la cadena de suministro, buscando tanto la mejora de los procedimientos administrativos como referenciando los niveles de competitividad que permitan alcanzar un rendimiento integral.
- 3) Relanzar los criterios de eficacia y eficiencia, tanto en la elaboración de los planes de empresa, de las reglas de funcionamiento, como en los niveles organizativos y, asimismo, en la política de inversiones y de mantenimiento.

-aunque evidentemente todas tenían una conexión última con el modelo de gestión que constituye el núcleo técnico de funcionamiento del sistema portuario de interés general –conviene hacer especial mención a un grupo escogido de ideas, por su directa vinculación con los regímenes presupuestario, tributario, patrimonial, de recursos humanos y de planificación que iban a plasmarse en el texto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, y de modo más nítido en el Texto Refundido de 2.011.

En primer lugar, interesa resaltar que defendía “*la necesidad de relanzar los criterios de eficacia y eficiencia*”, tanto en la elaboración de los planes de empresa, de las reglas de funcionamiento y de organización como en la política de inversiones y de mantenimiento. Lo que suponía extremar la atención por la vigencia de unos principios que, desde el momento fundacional de la actual legislación portuaria en el año 1.992, se encontraban vigentes como principios generales. Idea que, en buena medida, tenía también su reflejo en “*la conveniencia de optimizar las inversiones imprimiendo racionalidad*” tanto en las decisiones de nuevas infraestructuras, equipamientos y dotaciones como en lo que hacía referencia a la ocupación del espacio portuario. Propósito que evidentemente debía de tener concreción en los Planes de Empresa y en los Planes Directores de Infraestructura. Lo que, a su vez, se relaciona con la idea que apuntaba de alcanzar “*niveles deseables de evaluación de impactos ambientales y en la adecuación de la sostenibilidad*”; concepto que, como expongo en el epígrafe correspondiente, pasa a formar parte igualmente del contenido obligatorio de los planes de empresa.

- 
- 4) Reforzar el posicionamiento externo para estar presentes y no renunciar a las conexiones internacionales, facilitando la alianza entre redes y el establecimiento de vínculos entre las fachadas marítimas.
  - 5) Para responder a situaciones de bajada de tráfico y de fletes, propone no encorsetarse ni aplicar recetas rígidas sino flexibles y adaptativas en lo que hace referencia a las tasas portuarias, puesto que cada puerto es una realidad condicionada por su propio entorno.
  - 6) Fomentar la intermodalidad entre los distintos modos de transporte exigiendo la obligatoriedad de que cada puerto cuente con conexiones de ferrocarril y plataformas logísticas.
  - 7) Optimizar las inversiones imprimiendo racionalidad tanto en las decisiones de nuevas infraestructuras, equipamientos y dotaciones como en lo que hace referencia a la ocupación del espacio portuario.
  - 8) Definir niveles deseables de evaluación de impactos ambientales y en la adecuación de la sostenibilidad.
  - 9) Optimizar el potencial de los recursos humanos, mejora de las cualificaciones profesionales e implantación de nuevos programas de formación y comunicación, compartiendo permanentemente la reflexión, las ideas y la formación.
  - 10) Redefinir si es necesario, la organización de cada Autoridad Portuaria por medio de la puesta en valor de la creatividad, de la innovación, de la flexibilidad y de la investigación, en lo tocante a la operatividad diaria de cada Autoridad Portuaria.
  - 11) Elaboración de soluciones globales en las relaciones puerto-ciudad, propugnando una mayor integración respecto de los territorios y de las configuraciones específicas del entorno.
  - 12) Garantizar una prestación adecuada de los servicios portuarios con un sistema que garantice la competencia y evite situaciones de posición dominante.
  - 13) Articular mecanismos de coordinación, eficacia e intervención del sistema portuario en aras a fortalecer el conjunto del propio sistema.
  - 14) Proporcionar un modelo único de estiba que evite distorsiones en su funcionamiento.
  - 15) Subrayar, entre todos, una mayor conciencia marítimo-portuaria de España.

Como propósito aparte, destacaba la conveniencia de “*optimizar el potencial de los recursos humanos*”, mejorar sus cualificaciones profesionales e implantar nuevos programas de formación y comunicación, compartiendo permanentemente la reflexión, las ideas y la formación. Propósitos que pasaron a formar parte más propiamente de los Planes de Actuación (PA) para la formación de los recursos humanos del sistema portuario que de un contenido que fuera adoptado en la formulación de la política pública. Y finalmente, hacía también hincapié en la necesidad de “*articular mecanismos de coordinación, eficacia e intervención del sistema portuario*” en aras a fortalecer el conjunto del propio sistema. Meta a la que entiendo que responde perfectamente el actual régimen presupuestario y de control y el de “*planificación paccionada*”.

Dentro del Grupo Mixto, destacó la postura fuertemente autonomista del **Sr. Jorquera Caselas (Bloque Nacionalista Galego)** quién defendió la necesidad de reforzar el papel de las Comunidades Autónomas tanto en la planificación portuaria a nivel estatal y en la definición de las políticas portuarias como desde la perspectiva de que éstas pudieran asumir competencias de gestión. Lo que, en todo caso, consideraba compatible con la coordinación y armonización del conjunto de puertos por el Ente Público Puertos del Estado<sup>6</sup>.

Por su parte, dentro del turno de intervención de los portavoces parlamentarios de formaciones políticas con grupo propio, el **Sr. D. Pere Macias i Arau, Portavoz de Convergència i Unió**, al designar los elementos sobre los que su Grupo iba a poner especial énfasis al abordar la negociación parlamentaria y respecto de los esperaban realizar una contribución para llegar a un acuerdo, hacía especial mención a un tratamiento de los asuntos medioambientales que permitiera a España el cumplimiento del Convenio Marpol<sup>7</sup>. Mientras que, por último, el **Sr. Ayala Sánchez, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular**, resaltó específicamente como premisas que formaban parte del acuerdo inicial alcanzado con el Grupo Socialista, y al que esperaban sumar al resto de la fuerzas parlamentarias, la mejora de la competitividad y de la eficacia; la defensa del medio ambiente y de la intermodalidad; así como también el aprovechamiento de nuestra posición geoestratégica (Vid. nota a pie de página<sup>8</sup>).

---

<sup>6</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, p. 40.

<sup>7</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, p. 41.

<sup>8</sup> Formula las siguientes premisas:

- 1) La mejora de la competitividad.
- 2) La promoción de la eficiencia –no sólo de la rentabilidad- lo que supone una mirada puesta en la reducción de costes.
- 3) La defensa de la sostenibilidad que es una máxima que debemos tener en el frontispicio de cualquier actuación y en el cumplimiento de los compromisos medioambientales como el Convenio Marpol.
- 4) El fomento de la intermodalidad para servir al nuevo concepto de puerto como nudo logístico y de comunicación.
- 5) La necesidad de aprovechar nuestra posición geoestratégica en el mundo para lo que afirma que el sistema portuario, que debe seguir siéndolo, debe coordinar la actuación de las diferentes Autoridades Portuarias con pleno respeto a la libre competencia entre las Autoridades Portuarias que se ha de manifestar en la prestación del servicio portuario.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA SOBRE LA GESTIÓN	
Secretaría de Estado del Transporte	
Presidente de Puertos del Estado	Define 15 líneas de debate entre las que destacan: -Relanzar los criterios de eficacia y eficiencia. -Racionalizar para optimizar las inversiones. -Establecer niveles aceptables de evaluación de impacto ambiental que permitan la sostenibilidad. -Optimizar la gestión de los recursos humanos. -Articular mecanismos de coordinación, intervención y eficacia en aras a fortalecer el conjunto del sistema.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras	
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	
Presidente de la Asociación Española de Navieros Españoles, ANAVE	
Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	
Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos	
Presidente del Real Club Náutico de	

Exposición recogida en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, p. 42.

Barcelona, Presidente de la Real Federación Española de Vela	
Directivo del Grupo Maritim TCB (Terminal de Contenedores de Barcelona), antiguo Presidente de ANESCO	
Director de MSC Terminal VLC SAU (segunda terminal del puerto de Valencia)	
Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras Grupo AP Mollers-Maersk	
Director General de Dragados SPL	
Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte	
Secretario General de Puertos de la Unión General de Trabajadores	
Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte	
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar	
Portavoz del Grupo Mixto, Bloque Nacionalista Galego	-Necesidad de reforzar el papel de las Comunidades Autónomas tanto en la planificación portuaria a nivel estatal y en la definición de las políticas portuarias como que puedan éstas asumir competencias de gestión. Siendo compatible con la coordinación y armonización del conjunto de puertos por el Ente Público Puertos del Estado.
Portavoz de Convergència i Unió	-Tratamiento de los asuntos medioambientales que permita el cumplimiento del Convenio Marpol.
Portavoz del Grupo Popular	-Mejora de la competitividad. -Promoción de la eficiencia del sistema con el objetivo de la rentabilidad y la reducción de costes. -Fomento de la sostenibilidad que permita el cumplimiento del Convenio Marpol. -Promoción de la intermodalidad que contemple al puerto como nudo logístico y de comunicaciones. -Aprovechar la posición estratégica de España que exige la coordinación de los distintos niveles de Autoridades portuarias con pleno respeto a la competencia interportuaria.

### Tabla de posiciones 3

Fuente: Elaboración propia.

#### **B.- Consideraciones finales sobre las posiciones manifestadas.**

Las consideraciones finales que cabe hacer sobre las posiciones manifestadas al tiempo de la formulación de la política pública que se examina pueden resumirse en los párrafos que transcribo abajo del presente.

Destaca sobremanera el hecho de que sólo los actores públicos que por su posición de superioridad jerárquica disfrutaban de una “visión global” del conjunto del sistema portuario –Parlamentarios y responsables del Ministerio de Fomento- se mostraran inclinados a “abordar” una cuestión tan técnica y compleja como era la del <<régimen de gestión portuario>>, y cuya aplicación además competía preferentemente a las diferentes unidades administrativas involucradas en la gestión presupuestaria, contable, planificadora, de recursos humanos y de calidad ambiental.

De otro lado, el acentuado “sentido coordinador” que tiene la propuesta de gestión para el conjunto del sistema portuario –con la posible consecuencia de recorte de la libertad actuación de los entes portuarios- propiciaba el que los portavoces de los grupos nacionalistas no adoptaran una posición proclive al consenso. Así, el Portavoz del Bloque Nacionalista Gallego aprovechó la ocasión para presentar un “*modelo alternativo de gestión*” consistente en dar entrada directamente a las Comunidades Autónomas en la formulación de las políticas y en la planificación portuaria a nivel nacional así como recibir competencias de gestión. Lo que consideraba compatible con la coordinación y armonización del conjunto de puertos de interés general por el Estado.

El representante de CiU, por su parte, sólo aludió puntualmente a la necesidad del cumplimiento de los compromisos ambientales derivados de la suscripción del Convenio Marpol. Mientras que el resto de los actores guardó silencio sobre la cuestión. Así, los representantes de las Autoridades Portuarias (organismos públicos portuarios que actúan como gestores de la política portuaria y a la vez como grupo-objetivo en cuanto son parte del problema a solucionar) omitieron cualquier opinión en relación con el modelo de gestión lo que atribuyo a la consideración de que su formulación escapaba de su esfera de competencias. Eludiendo la práctica totalidad de los actores privados la formulación de propuestas de esta clase en la medida en que sólo muy indirectamente podrían afectar a sus intereses.

#### **C.- Análisis DAFO sobre la gestión portuaria formulada.**

A continuación inserto un análisis DAFO (esto es, sobre las deficiencias, amenazas, fortalezas y oportunidades concurrentes) en relación con el conjunto de actores públicos y privados participantes en la política pública al tiempo de formular el modelo de gestión portuaria.

<b>ANÁLISIS DAFO SOBRE LA GESTIÓN PORTUARIA</b>			
<b><i>Debilidades</i></b>	<b><i>Amenazas</i></b>	<b><i>Oportunidades</i></b>	<b><i>Fortalezas</i></b>
<b>El modelo de gestión resulta ser una materia propia del Ministerio de Fomento y de Puertos del Estado</b>	<b>Deficiente regulación futura que perpetúe los problemas detectados</b>	<b>Relanzar los criterios de eficacia y eficiencia</b>	<b>Un modelo de gestión ya asentado en cuanto al régimen presupuestario contable, de intervención y patrimonial que sólo precisa de leves retoques</b>
<b>Materia muy técnica ligada al poder que compete a Puertos del Estado sobre el conjunto del sistema</b>	<b>La mera introducción de los principios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la Ley no garantiza su vigencia que depende más de una gestión efectiva</b>	<b>Racionalizar para optimizar las inversiones</b>	<b>La coordinación se canaliza a través de los Planes de Empresa, PDI's y otros instrumentos que ya han sido probados con éxito</b>
<b>Necesidad de adaptar la regulación presupuestaria a la nueva LGP</b>	<b>Un exceso de regulación legal constituye más un obstáculo que una solución</b>	<b>Establecer niveles aceptables de impacto ambiental que permitan la sostenibilidad</b>	<b>El sistema de “planificación paccionada” que respeta la autonomía de las AA. PP.</b>
<b>Necesidad de dotar al sistema de planificación de mecanismos que aseguren la eficacia y eficiencia</b>		<b>Optimizar la gestión de los RR.HH.</b>	
<b>Déficit de regulación en materia de sostenibilidad ambiental y seguridad</b>		<b>Articular mecanismos de coordinación, intervención y eficacia en aras a fortalecer el conjunto del sistema</b>	

**Tabla expositiva 5**

Fuente: Elaboración propia.

### **3.- EL MODELO DE GESTIÓN ESTABLECIDO EN EL TRLPEMM QUE CONSTITUYE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA) APROBADO EN 2.010.**

#### **A.- Los contenidos de gestión de la política pública analizada.**

El régimen de gestión inicialmente diseñado en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, como un conjunto sistemático, iba a verse confirmado sustancialmente con la fijación del Programa Político-administrativo (PPA) aplicado por el Acuerdo Político-administrativo (APA) en la nueva política portuaria. La formulación del Programa se concretó, como ya he señalado, en la aprobación del Proyecto de Ley como Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que modificó el texto de 2.003. La nueva formulación iba a introducir modificaciones de contenidos, pero el grueso de la regulación continuaba inalterada. Por ello resultan relevantes <<los cambios de sistemática>> que se indican al hilo de la exposición de contenidos (vid. pies de página), al desgajar determinadas materias –planificación; seguridad y medio ambiente- de otras en las que se encontraban insertas anteriormente, dotándolas así de “*mayor visibilidad y coherencia*”. En concreto, la sistemática de la nueva regulación –recogida en los Títulos II a IV del vigente Texto Refundido de 2.011- responde al siguiente orden de apartados que me servirá para mostrar, aunque sea de modo somero, cuál es el contenido esencial de la formulación propuesta por las Cortes Generales para la nueva política en materia de gestión. He de advertir no obstante, con carácter previo, que la exposición que sigue no pretende en modo alguno constituir un análisis jurídico de la Legislación vigente sino sólo un examen esencial de cuál es el régimen de gestión que aprueba el estamento político para dotar de contenido a la decisión política en este ámbito; cuyo conocimiento resulta imprescindible para comprender como discurren el resto de las fases de la política pública portuaria que son objeto del presente Capítulo.

Comienza el **Título II** por el *régimen aplicable a los organismos portuarios en materia presupuestaria*, estableciendo que el mismo es el previsto en la propia Ley de Puertos y en las normas de Ley General Presupuestaria que resultan de aplicación<sup>9</sup>. En concreto, las Autoridades Portuarias se rigen por su normativa específica, las normas de la LGP que le son de aplicación y, supletoriamente, por las normas de la LOFAGE<sup>10</sup>. Se diferencian en este Capítulo las obligaciones en materia presupuestaria del organismo público Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias. En ambos casos, se ha adaptado la regulación establecida en la Ley de Puertos a las modificaciones operadas en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Vid. el Capítulo I del Título II TRLPEMM que se refiere *al régimen presupuestario de los organismos portuarios* –Capítulo II del Título II de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre-. Conforme a lo dispuesto en el artículo 6.6 de la Ley General Presupuestaria, redactado por la Ley 24/2.001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2.002.

<sup>10</sup> Vid. el artículo 2.1.g), de la Ley General Presupuestaria (LGP) 47/2.003, de 26 de noviembre, y el artículo 24.1 TRLPEMM.

<sup>11</sup> En virtud de la Ley 14/2.000, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2.001. Vid. el artículo 64 y siguientes de la Ley 47/2.003, de 26 de noviembre, sobre Presupuestos Generales del Estado, Título II, Capítulo V, relativo a las Entidades públicas empresariales entre otras entidades del sector público estatal.



‘Puertos del Estado’ elabora anualmente los presupuestos de explotación y capital y el programa de actuación plurianual consolidados del sistema portuario estatal. Es importante la mención de que dichos presupuestos y programas se han de ajustar a las disposiciones de la LGP que *‘sean de aplicación’* así como a las directrices de la política presupuestaria del Gobierno. En este punto, conviene recordar que la reciente normativa sobre estabilidad presupuestaria y financiera introducida en 2.012 para dotar de solvencia al sector público minorando los efectos de la crisis económica, establece como principios generales la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera, la plurianualidad, la transparencia, la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, la responsabilidad y la lealtad institucional<sup>12</sup>. Mientras, por su parte, las *‘Autoridades Portuarias’* han de aprobar cada año *‘los proyectos’* de presupuestos de explotación y capital y el proyecto del programa de actuación plurianual, que se ajustarán a las previsiones económico-financieras de los Planes de Empresa y a los objetivos generales de gestión que establece Puertos del Estado. Siendo los referidos proyectos posteriormente remitidos a ese Organismo público para su aprobación.

En cuanto al ***régimen contable***, éste *recoge y amplía la regulación que ya contenía la Ley de Puertos* en el sentido de que los organismos portuarios ajustan su contabilidad a las disposiciones del Código de Comercio, a las del Plan General de Contabilidad y demás de aplicación<sup>13</sup>.

Una vez finalizado el ejercicio social que computa por años naturales comenzando el 1 de enero y finalizando, por lo tanto, el 31 de diciembre, las cuentas, con el contenido del Plan General de Contabilidad, deben formularse por el Presidente de la Autoridad Portuaria o por el de Puertos del Estado en el plazo de tres meses desde el cierre del año económico y, una vez auditadas por la Intervención General de la Administración del Estado, deben ser aprobadas, según corresponda, por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria o por el Consejo Rector de Puertos del Estado antes de que acabe el primer semestre del ejercicio económico siguiente. Se añade a lo anterior la obligación de incluir, en el informe relativo a la ejecución de la política portuaria, la cuenta de pérdidas y ganancias y el cuadro de financiación (“consolidados”) del sistema portuario estatal.

Bajo la denominación de ***<<régimen de fiscalización y control>>***, las normas institucionales del PPA abordan el mecanismo de *“control de las actividades económicas y financieras”* de los Organismos portuarios que se ejerce, como regla general, por la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas, conforme a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Conforme disponen los artículos 3 a 9 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2.012, de 27 de abril.

<sup>13</sup> Vid. el Capítulo II del Título II TRLPEMM -Capítulo III del Título II de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre- que consta de un único artículo relativo al *régimen contable*, el artículo 39.

<sup>14</sup> Vid. el Capítulo III del Título II del TRLPEMM reducido al contenido del artículo 40 que aborda, bajo la denominación de *<<régimen de fiscalización y control>>*, el mecanismo de *“control de las actividades económicas y financieras”* de los Organismos portuarios -Capítulo IV del Título II de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre-.

El “control de eficiencia en la gestión y de los objetivos fijados”, para cada una de las Autoridades Portuarias en los Planes de Empresa y para el conjunto del sistema portuario, será competencia de Puertos del Estado respecto de las Autoridades Portuarias; y del Ministerio de Fomento y la Intervención General del Estado respecto de los fijados para Puertos del Estado en el ‘*Marco Estratégico del sistema portuario de interés general*’<sup>15</sup>. A tal fin, los Presidentes de las Autoridades Portuarias y el Presidente de Puertos del Estado han de elevar los correspondientes informes de control a sus respectivos Consejos de Administración y al Consejo Rector. Finalmente, Puertos del Estado elevará todos los informes de control realizados por los Organismos públicos portuarios al Ministerio de Fomento. Asimismo se especifica que Puertos del Estado ejercerá la función de “control interno” a través de los planes de control, con el objeto de analizar la seguridad de los activos, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y la normativa aplicable.

Sobre el *régimen tributario de las Autoridades portuarias y de Puertos del Estado*, conviene destacar que continúa con el criterio ya establecido en la redacción originaria de la Ley de Puertos de 1.992, según el cual, Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias tienen el mismo régimen tributario que el Estado<sup>16</sup>. Ahora bien, a estas entidades les son de aplicación el régimen de ‘*sociedades parcialmente exentas del Impuesto de Sociedades*’ respecto de los ingresos procedentes de explotaciones económicas en la prestación de servicios comerciales que se encuentran sujetos al impuesto, a diferencia de los ingresos de naturaleza tributaria que se encuentran exentos en su totalidad. El régimen tributario de dominio público portuario es el mismo que el previsto con alcance general para el dominio público marítimo-terrestre, encontrándose exenta, claro está, la Administración General del Estado como titular, dada la naturaleza de estos bienes<sup>17</sup>.

Seguidamente, las disposiciones aprobadas versan sobre *el régimen patrimonial de los Organismos portuarios*<sup>18</sup>. El Capítulo comienza regulando la definición del ‘*patrimonio propio*’ de los citados organismos que se encuentra constituido por el conjunto de bienes y derechos que el Estado les atribuye como propios, los que adquieren en el futuro por cualquier título y los que les son cedidos o donados por cualquier persona o entidad. En cuanto a los ‘*bienes patrimoniales del Estado que se adscriben*’ a los organismos públicos portuarios y se encuentran afectados a su servicio conservan su calificación jurídica. Los Organismos públicos portuarios pueden ejercer sobre dichos bienes, *en cualquier momento*, las facultades de administración, defensa, policía, investigación, deslinde y recuperación posesoria que le otorga a la Administración del Estado la legislación de costas. De modo que gozan del mismo régimen de protección que los bienes de dominio público que estén afectos al servicio portuario.

---

<sup>15</sup> Previsto en el artículo 18.1.b) TRLPEMM.

<sup>16</sup> Vid. el artículo 41 que conforma el Capítulo IV del Título II del TRLPEMM que versa sobre el *régimen tributario de las Autoridades portuarias y de Puertos del Estado* –Capítulo V del Título II de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre-.

<sup>17</sup> Conforme dispone la Ley de Costas 22/1.988, de 28 de julio, artículo 82 y siguientes.

<sup>18</sup> Vid. el Capítulo V del Título II, artículos 42 a 46 TRLPEMM –Capítulo VI del Título II de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre- que contiene el *régimen patrimonial de los organismos portuarios*.

La ‘adscripción de bienes patrimoniales del Estado y el cambio de afectación de bienes de dominio público’ a los Organismos públicos portuarios se efectúan singularmente por el Ministerio de Hacienda a propuesta del Ministerio de Fomento. Correspondiendo igualmente al Ministerio de Hacienda, a propuesta del Ministerio de Fomento, previa declaración de innecesariedad del Consejo de Administración de la respectiva Autoridad Portuaria e informe favorable de la Dirección General de Costas sobre las características físicas de dichos bienes a efectos de protección del dominio público marítimo-terrestre, la ‘desafectación de bienes de dominio público adscritos a las Autoridades Portuarias y a Puertos del Estado’. Incorporándose los bienes desafectados al patrimonio del correspondiente Organismo portuario quién, a partir de ese momento, puede proceder a su enajenación, permuta o cesión.

En cuanto a la posibilidad de que los Organismos portuarios participen en el capital social de las sociedades mercantiles. Se establece que podrán participar en sociedades cuyo objeto esté ligado a actividades portuarias, así como logísticas, de transporte y tecnológicas que promuevan de forma directa la competitividad de los puertos y el tráfico portuario. Por el contrario, y dentro del espíritu de liberalización y fomento de la competencia que preside la ley, se hace hincapié en que no podrán participar en sociedades que presten servicios portuarios o en sociedades que tengan influencia efectiva en aquéllas o que tengan concedida de modo directo o indirecto una concesión de dominio público para la prestación de servicios portuarios. Lo anterior salvo insuficiencia de la iniciativa privada, previo informe de Puertos del Estado, con el fin de garantizar la prestación del servicio conforme dispone el artículo 109 del Texto Refundido.

El último de los apartados del PPA, referidos propiamente al sistema de gestión, se dedica al **régimen de los recursos humanos**. Las escasas reglas que contenía la versión original de la Ley de Puertos de 1.992 exigían un mayor desarrollo normativo de la materia lo que se llevó a cabo inicialmente en la Ley de 2.003<sup>19</sup>. Ahora como novedades, en el Texto Refundido, destaca su pretensión de delimitar competencias y la introducción de nuevas disposiciones en materia de retribuciones, control del gasto de personal, convenios colectivos y procedimiento para el nombramiento y la separación de los Directores de las Autoridades Portuarias.

El personal de los Organismos públicos portuarios queda vinculado, con carácter general, a su respectiva entidad por una relación regulada por las normas del Derecho laboral que le sean de aplicación, sin perjuicio de que para las actividades que procedan, puedan sujetarse a normas de Derecho civil o mercantil. Cada Organismo portuario, en consecuencia, procede a la fijación de su respectiva organización, el nombramiento y cese de su personal directivo y la contratación del resto del personal laboral. Siendo también los propios Organismos públicos portuarios los que proponen los criterios generales de las retribuciones de los directores y del personal técnico no sometido a convenio y los criterios generales del personal sometido a convenio de acuerdo con lo que disponen los presupuestos generales del Estado para el personal del sector público estatal.

---

<sup>19</sup> El Título II del TRLPEMM finaliza con el Capítulo VI relativo al *régimen de los recursos humanos* –Capítulo VII del Título II Ley 48/2.003, de 26 de noviembre–.

Las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, en todo caso, han de ajustar su política de recursos humanos a los principios, criterios y disposiciones de política económica y presupuestaria en materia de personal al servicio del sector público estatal. Correspondiendo a Puertos del Estado la coordinación de la política de personal tanto temporal como fijo y la distribución de la oferta anual de empleo. Debiendo realizarse la selección del personal de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad mediante convocatoria pública.

El **Título III del Texto Refundido**, por su parte, se dedica al ***régimen de planificación***. La actual regulación es heredera de la normativa que se introdujo en 2.003, con la que pretendía '*dotar de sistemática*' a esta materia regulada de modo disperso y escueto en el esquema inicial de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante<sup>20</sup>. Asimismo, la Ley de 2.003 introdujo novedades mediante el establecimiento de toda una '*nueva relación de instrumentos de planificación*' que permitieran promover un marco de leal competencia interportuaria y definir los objetivos generales del sistema portuario, ajustando la inversión a las necesidades y favoreciendo la coordinación e integración de los puertos en el sistema de transportes de interés general, al tiempo que potenciaba la capacidad de cada Autoridad Portuaria para favorecer la competitividad de los puertos que gestionaba. Así, de hecho, salvo los planes de empresa y de definición de objetivos con un horizonte superior a cuatro años -que contenían una fugaz referencia al <<marco fijado por el Ministerio de Fomento>>-, todos los demás instrumentos actualmente vigentes fueron introducidos en 2.003, lo que da idea del cambio radical que produjo en cuanto al régimen de planificación<sup>21</sup>.

Con el Texto Refundido de 2.011, la materia cobra sin embargo '*más autonomía*' respecto del régimen de gestión portuaria al estar ubicada en un Título aparte, en la consideración de que <<*la planificación constituye una actividad de naturaleza diferente a la mera gestión*>> aunque en cierta manera profundamente imbricada con la misma, sobre todo, si nos situamos desde la perspectiva de un <<ciclo permanente de funcionamiento del sistema>> en el que las etapas previas -la gestión ya realizada- aportará información decisiva para la elaboración de los planes y programas futuros. Pero al mismo tiempo, de otra parte, se pretende destacar la '*relevancia que el conjunto de instrumentos de planificación*' tiene de modo global para el sistema portuario. No en vano, como ya señalé en el Capítulo anterior, al exponer las características esenciales del sistema portuario de interés general del Estado, el mismo se asienta en la gestión que desarrollan las Autoridades Portuarias bajo la coordinación y el control de eficiencia que ejerce Puertos del Estado de acuerdo con la superior dirección del Ministerio de Fomento<sup>22</sup>. Pues bien, esa coordinación y control de eficiencia se prefigura y se hace posible precisamente a través de modelo de <<planificación paccionada>> que plasma el texto legal.

Como es conocido, '*la coordinación*' implica el sometimiento por parte de uno o varios sujetos -persona física o jurídica- a la voluntad de otro sujeto que ostenta una

<sup>20</sup> El Título III del vigente TRLPEMM se dedica al régimen de planificación. La actual regulación es heredera de la normativa que se introdujo al inicio del Título II de la Ley 48/2.003, en su Capítulo I.

<sup>21</sup> Los planes de empresa y de definición de objetivos con un horizonte superior a cuatro años contemplados en el antiguo artículo 26 LPEMM.

<sup>22</sup> Vid. los artículos 13 y 17 del TRLPEMM.

competencia al respecto con la finalidad de conseguir un funcionamiento armónico del conjunto. Respecto de las relaciones entre Administraciones públicas, la coordinación constituye una de las técnicas insoslayables para la salvaguarda de intereses públicos superiores y, como tal, se encuentra recogida en los textos básicos<sup>23</sup>. Pero constituye una técnica sólo aplicable con carácter subsidiario dentro del cuadro general de las técnicas de relación existentes. Precisamente cuando las técnicas de cooperación voluntaria entre agentes no resultan posibles o satisfactorias. Pues bien, dentro del conjunto de medios de coordinación empleados tradicionalmente por el conjunto de entes públicos (atribución de competencias directivas al superior jerárquico, participación o tramitación en procedimientos que resuelve otro ente, planificación aprobada por el ente superior, competencias de supervisión, inspección, información y sanción por el agente coordinador) la política portuaria se ha decantado definitivamente por el sistema de <<planificación paccionada>> que tan buenos resultados había dado desde su implantación en el año 1.992 con los llamados planes de empresa. La técnica empleada supone el necesario acuerdo inicial entre los sujetos implicados sobre el contenido de un texto o proyecto de plan. De modo que *‘comporta, en todo caso, un ámbito de voluntariedad en cuanto al contenido del borrador o proyecto inicial’* –lo que de algún modo le asimila a la cooperación- pero, por otra parte, supone la exigencia de acuerdo como límite a la autonomía de la voluntad. El acuerdo inicial reflejado en el texto del proyecto –convenientemente ratificado por las partes- ha de ser remitido al órgano competente para su aprobación que curiosamente constituye la instancia político-administrativa superior del sistema portuario, el Ministerio de Fomento.

Como instrumento básico de planificación, Puertos del Estado elabora el denominado *‘Marco Estratégico del sistema portuario estatal’* con la participación de las Autoridades Portuarias que, una vez ratificado por el Consejo Rector, lo remite al Ministerio de Fomento para su aprobación. Éste debiera ser –pues no se encuentra aprobado aún- el instrumento clave mediante el cual se define el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación así como los objetivos generales de gestión, técnicos, económicos y de recursos humanos del conjunto del sistema portuario estatal, de conformidad con la política económica y de transportes del Gobierno.

Pero los objetivos generales incluidos en el ‘Marco Estratégico’ requieren, a su vez, de un desarrollo y una concreción a través de los restantes instrumentos de planificación que desarrollan los Organismos públicos portuarios. En primer lugar, a través de *‘los Planes de Empresa’*, y siempre que sea preciso un desarrollo del mismo, mediante los *‘Planes Directores de Infraestructura (PDI)’* y los *‘Planes Estratégicos’*. Se mantiene, por consiguiente, dentro de los instrumentos de planificación del sistema portuario estatal, el Plan de Empresa como figura básica *“que tanto ha ayudado a la mejora de la gestión de los puertos de interés general”*<sup>24</sup> siendo relevante que el contenido de los referidos Planes de Empresa y de los Planes Directores de Infraestructura se acuerda entre cada Autoridad Portuaria y Puertos del Estado mediante

---

<sup>23</sup> Vid. el artículo 3 LPC.

<sup>24</sup> En tal sentido se pronuncia el Apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en puertos de interés general lo que, unido a la mención anterior, despeja cualquier duda sobre la idea ya expresada de que los Planes de Empresa, gracias a su éxito, constituyeron la experiencia primera en la que se ha inspirado el actual régimen de planificación portuaria.

la aplicación del <<sistema de acuerdo>>, operativo desde el año 1.992, para los planes de empresa y que “*tan buenos resultados ha dado en el desarrollo y consecución de los objetivos económicos de cada puerto*”<sup>25</sup>. Cabe advertir no obstante que, en caso de que no se alcance el necesario acuerdo, la cuestión se remite al Ministerio de Fomento que “*ha de resolver las discrepancias*” lo que supone que ha de decidir dentro de los límites de las posiciones mantenidas por las partes, respetando por consiguiente el conjunto de las voluntades expresadas<sup>26</sup>.

En relación con el nuevo diseño del régimen de planificación, la formulación política de 2.010 introdujo, además, dos modificaciones puntuales mediante la incorporación al Plan de Empresa, como documentos integrantes del mismo, de <<los objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental del puerto y de una Memoria de sostenibilidad>>, reforzando así la relevancia que el principio de sostenibilidad ambiental tiene para la actual gestión del sistema portuario de interés general<sup>27</sup>. Hasta el punto que obliga a dedicarle un epígrafe aparte en el que se aborda su significado dentro del Programa Político-administrativo (PPA) y la implementación que del mismo se ha de hacer por el conjunto de Organismos públicos portuarios. Sumándose, de esta manera, dichos elementos al contenido del Plan de Empresa que viene constituido por una extensa relación de diagnósticos, previsiones, objetivos económicos financieros, diseño de estructuras y oferta de personal, programaciones y datos relativos al régimen de tasas<sup>28</sup>.

Como ya he adelantado, en desarrollo del ‘*Marco Estratégico*’, las Autoridades portuarias elaboran un proyecto de ‘*Plan Director de Infraestructuras (PDI)*’ para cada uno de los puertos que gestionan. El PDI se configura como el instrumento para la previsión de la ampliación o la realización de obras de infraestructura significativas de los límites físicos exteriores del lado marítimo de un puerto existente o para la construcción de un nuevo puerto. Las dos hipótesis cuentan con un tratamiento diferenciado<sup>29</sup>. Así mientras que la ampliación o modificación de un puerto ya existente conlleva la aplicación del <<sistema paccionado>> descrito entre la correspondiente Autoridad Portuaria y Puertos del Estado; la construcción de un nuevo puerto exige la elaboración del proyecto por Puertos del Estado que lo remite al Ministerio de Fomento para su aprobación, previa audiencia de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de ordenación del territorio.

Las disposiciones aprobadas en 2.010 introdujeron la especificación de que por ‘*límite físico exterior en el lado marítimo*’ debía entenderse “el definido por la zona I de las aguas del puerto”, esto es, las aguas interiores. Además, el Programa Político-administrativo (PPA) de la nueva política portuaria, a implementar por el Acuerdo Político-administrativo (APA), optó por incorporar un ‘*contenido aún más detallado del*

---

<sup>25</sup> Vid. a este respecto el Apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios en puertos de interés general.

<sup>26</sup> Vid. el artículo 52 TRLPEMM.

<sup>27</sup> Las dos novedades puntuales del artículo 39 de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, fueron introducidas por el artículo 3 de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, -vigente artículo 55 TRLPEMM-.

<sup>28</sup> El artículo 55 TRLPEMM modificó el contenido inicial del Plan de Empresa que venía fijado por la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>29</sup> De acuerdo con el artículo 54 TRLPEMM.

PDI exigiendo nuevos elementos que se suman al contenido anterior obligado del referido plan<sup>30</sup>. De modo que la mera lectura de la relación de contenidos que componen actualmente tanto el Plan de Empresa como el PDI da idea del rigor con el que se componen así como la posibilidad de control que brinda a Puertos del Estado respecto del cumplimiento de todas y cada una de las previsiones económicas, financieras, de inversión y de gestión que se realizan en los mismos.

Como último instrumento de planificación, vinculado igualmente al '*Marco Estratégico*' del sistema portuario de interés general y que ha de respetar el 'Plan de Empresa' aprobado, aunque con cierta autonomía respecto del mismo, el vigente Texto Refundido prevé la posibilidad de que la Autoridad Portuaria elabore un '*Plan Estratégico*'. Se concibe como un instrumento que permite establecer el modelo de desarrollo y la posición estratégica de la respectiva Autoridad Portuaria. Su contenido - que ha de incluir, como mínimo, un análisis y diagnóstico de la situación actual, la definición de las líneas y objetivos estratégicos, los criterios de actuación y el plan de acción-, ha de actualizarse siempre que se apruebe un nuevo 'Marco Estratégico' o se produzca una modificación del mismo que lo condicione o altere<sup>31</sup>.

Finalmente conviene destacar que la normativa que se introdujo en 2.003 contenía, dentro de la regulación propia del dominio público portuario, algunas disposiciones sobre <<*medio ambiente y seguridad*>> que ahora han ganado autonomía componiendo, ellas solas, el nuevo **Título IV del Texto Refundido**<sup>32</sup>. El PPA regula con especial atención la prevención y la lucha contra la contaminación en el dominio público portuario, así como la recepción de desechos y residuos procedentes de buques con el fin de garantizar la protección medioambiental y la seguridad en los puertos. Junto con ello, se regulan las obras de dragado y el vertido de los productos del mismo en el dominio público portuario que requerirá autorización de la Autoridad Portuaria. Por último, se establece como novedad la regulación de los Planes de emergencia y seguridad de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.

Más en concreto, las disposiciones de 2.010 realizaron de acuerdo con las pretensiones ya señaladas de los responsables políticos impulsores del proyecto –el Gobierno así como los Grupos Socialista y Popular al que se añadió Convergència y Unió- **dos modificaciones sustantivas en la regulación de 2.003**, con un doble objetivo<sup>33</sup>: En primer lugar, sobre la base de los nuevos Planes de Recepción de Residuos del Puerto (PRR) y de los Planes de Recepción de Residuos y Desechos de Instalaciones (PRRD), realiza una regulación detallada de las prescripciones técnicas exigibles, conforme a las disposiciones del Convenio MARPOL 73/78 –la primitiva

---

<sup>30</sup> El Plan Director de Infraestructuras se regula en el actual artículo 54.1 TRLPEMM, habiendo modificado la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, la redacción del artículo 38.1 de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>31</sup> Vid. el vigente artículo 53 TRLPEMM.

<sup>32</sup> El nuevo Título IV del TRLPEMM, artículos 62 a 65, sustituye al Capítulo X del Título IV, de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, sobre el Dominio Público Portuario Estatal, que contenía algunas disposiciones <<*Del medio ambiente y de la seguridad*>> en los artículos 129 a 132.

<sup>33</sup> La Ley 33/2.010, de 5 de agosto, introdujo dos modificaciones sustantivas en la regulación de los antiguos artículos 130 y 132.1 de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, que en la actualidad han pasado a constituir los artículos 63 y 65.1 TRLPEMM.

regulación de 2.003 tenía un carácter genérico<sup>34</sup>-, a determinadas instalaciones ubicadas en los puertos (*refinerías de petróleo, factorías químicas y petroquímicas, instalaciones para el tratamiento y distribución de productos químicos y petroquímicos, e instalaciones para el abastecimiento de combustibles líquidos que posean las terminales de carga o descarga de hidrocarburos en zonas portuarias*, cuyas características así lo justifique; así como los *astilleros o instalaciones de reparación naval o desguace*) en cuanto a la exigencia de contar con un servicio de recepción residuos de carga y de lastre de buques así como de disponer de los medios necesarios para prevenir y combatir los derrames. Igualmente impone la exigencia, de acuerdo con el Convenio MARPOL 73/78, de que dichas instalaciones cuenten con un servicio de recepción de desechos generados por buques, en las condiciones establecidas en las ‘*Prescripciones Particulares*’, en el caso de que no exista ninguna empresa prestadora con licencia para prestar este servicio en el ámbito geográfico de las mismas. Y finalmente establece la obligación de que los astilleros, las empresas e instalaciones de reparación naval o de desguace deberán disponer de instalaciones y medios de recepción y tratamiento de sustancias que contribuyan a agotar la capa de ozono y los equipos que contienen dichas sustancias cuando estos equipos se retiran de los buques.

Pero además, en segundo lugar, especifica también ‘*las responsabilidades*’ que en materia de admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas y de la aplicación de la normativa que afecta a los sistemas de seguridad, incluida la prevención contra actos antisociales y terroristas, corresponden a los usuarios – armadores y consignatarios- y concesionarios del puerto según el tipo de actividad y la zona en la que se realice. En este punto, establece que corresponde a los titulares de autorizaciones y concesiones el cumplimiento de las obligaciones de coordinación de actividades empresariales en calidad de titulares del centro de trabajo. En los espacios otorgados en régimen de autorización o concesión, el consignatario que actúe en representación del armador responderá del cumplimiento de las obligaciones de coordinación durante las maniobras de atraque, desatraque y fondeo del buque y, en general, durante la estancia del mismo en el puerto salvo para las operaciones de carga, estiba y desestiba, descarga o transbordo de mercancías o de embarque o desembarque de pasajeros. Si se realizan estas operaciones o las de entrega, recepción, almacenamiento o depósito y transporte horizontal de mercancías en espacios no otorgados en autorización o concesión, responderá del cumplimiento de las obligaciones de coordinación la empresa prestadora del servicio correspondiente.

Con estas dos modificaciones incluidas en el año 2.010 quedaba actualizada <<*la regulación normativa en materia de medio ambiente y seguridad*>><sup>35</sup> que centra por lo tanto su atención en la prohibición de los vertidos o emisiones contaminantes; en el control de los desechos generados por buques y por las instalaciones sujetas al llamado Convenio MARPOL 73/78; e igualmente en el control de los daños ambientales que las obras públicas que se ejecuten pudieran producir; así como también, finalmente, en el sometimiento de las Autoridades portuarias a las Administraciones públicas con competencia en materia de prevención y control de la contaminación

---

<sup>34</sup> La redacción del artículo 130 de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, tenía un carácter genérico.

<sup>35</sup> Recogida en los artículos 62 a 65 TRLPEMM.



ambiental. Sólo me resta por señalar que, dada la sustancial entidad del nuevo Título relativo a la protección del medio ambiente y la seguridad en los puertos, tanto por su contenido material como por su relevancia para la definición de la nueva política pública formulada en 2.010, en relación con los demás instrumentos para la gestión del sistema portuario, abordo *la implementación* del mismo en un epígrafe aparte –al igual que hago con la reseñada Memoria de sostenibilidad del Plan de Empresa–, en cuanto supone de desarrollo, gestión material y ejecución del Programa de Actuación político-administrativo (PPA) por el llamado Acuerdo Político-administrativo (APA).

## **B.- Breve examen del Programa Político-Administrativo (PPA).**

En un breve examen de los parámetros más importantes del Programa Político-administrativo en materia de gestión a la luz del esquema diseñado originariamente por P. KNOEPFEL<sup>36</sup>, cabe destacar, en primer término, en cuanto a la calificación que merecen los contenidos de las disposiciones del PPA examinadas, que las mismas constituyen de modo prioritario ‘*elementos institucionales*’, en cuanto presentan un marcado carácter procedimental; pues, no en vano, versan sobre el conjunto de los procedimientos necesarios para la gestión y el control del funcionamiento de la Administración portuaria. Pero, al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta que el régimen de gestión objeto de estudio contiene asimismo normas de control y planificación; reglas éstas últimas que, como tales, configuran a este segundo grupo de normas como ‘*elementos sustantivos*’ de carácter evaluativo.

Por lo que toca a la evaluación global del PPA, de acuerdo con el mismo esquema teórico aportado por el citado Profesor helvético, en cuanto a ‘*cuál sea el nivel de su extensión material*’, estamos ante un contenido amplio en la medida en que el grado de detalle de las normas es elevado y además contiene una reglamentación abundante de elementos sustantivos, como he indicado. En cuanto al ‘*nivel de concentración*’, nos encontramos ante una formulación formalmente centralizada en la medida en que se diseña y aplica para una red de Organismos públicos de la Administración general del Estado. Pero, como ya he explicado en el Capítulo anterior, las Administraciones autonómica y local también se encuentran implicadas en la gestión portuaria a través de la presencia de las personas por ellas designadas en los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias. Finalmente, por lo que se refiere a la ‘*composición preferente del tipo de normas que contiene*’, la formulación realizada acoge, sobre todo, un PPA institucional, dada la presencia mayoritaria de disposiciones que regulan los diversos procedimientos de gestión.

---

<sup>36</sup> Vid. P. KNOEPFEL y H. WEIDNER, *Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration*, Policy & Politics, Vol. 10, núm. 1, Policy Press, 1.982, pp. 85 a 109. Y también P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE, *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn, (série Analyse des Politiques Publiques/ Politikanalyse n° 2), 2.001, p. 188 y ss.

#### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PORTUARIA QUE SE DEDUCE DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).**

##### **A.- El modelo de gestión <<Land Lord Port avanzado>>.**

Los puertos integrados en el sistema portuario de interés general siguen un modelo de gestión conocido como <<*Land Lord Port avanzado*>> o de puerto propietario y líder de la oferta integral. Bajo este modelo, las Autoridades Portuarias proveen espacio e infraestructuras portuarias y regulan las operaciones desarrolladas en el puerto, pero no prestan los servicios portuarios o comerciales, tales como los técnico-náuticos (practicaje, remolque, amarre y desamarre), de manipulación de mercancías o los vinculados al pasaje, entre otros. En general, estos servicios son prestados por operadores privados, con medios técnicos y humanos que no pertenecen a la Autoridad Portuaria.

Dentro del esquema “*Land Lord*”, la Autoridad Portuaria tiene como uno de sus objetivos más relevantes potenciar la colaboración público-privada en materia de inversiones, considerando que el puerto constituye el núcleo del negocio de las empresas privadas instaladas en el mismo. La normativa aplicable facilita este equilibrio entre los intereses públicos y privados y abre diversas posibilidades para atraer la iniciativa privada al recinto portuario.

El modelo “*Land-Lord*” comporta pues una participación pública y privada en el conjunto de actividades que se desarrollan en el puerto. Así, por un lado, la participación pública se concreta en el despliegue de toda la actividad necesaria para que el puerto funcione como Entidad operativa y para que la actividad privada se desarrolle en condiciones de idoneidad. Mientras la participación privada se concreta en la prestación por los particulares habilitados de los servicios portuarios y comerciales correspondientes<sup>37</sup>. Pues bien, con independencia de que el modelo “*land lord*” se mantenga como una realidad indiscutible, el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega afirmó que el ámbito portuario español continuó avanzando durante 2.011, además, “*en fomentar una mayor presencia si cabe de las empresas privadas en los puertos, en su papel de prestadoras de la inmensa mayoría de servicios portuarios y comerciales, con un grado de inversión que tiende a superar ya incluso el de las propias Autoridades Portuarias, pese a que se haya rebajado ligeramente la superficie concesionada en los puertos*”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre 2.012, p. 17. Y también el estudio de JAVIER GESÉ APERTE, Subdirector de Relaciones Internacionales de Puertos del Estado, *La Explotación de los Puertos*, IV Curso de Experto de Ingeniería de Puertos y Costas, Puertos del Estado, Las Palmas de Gran Canaria 2012-13, p. 25, sobre los <<modelos de gestión>> de puertos.

<sup>38</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, Puertos del Estado, Ministerio de Fomento, Madrid, noviembre 2.013, p. 3.

La participación pública en el modelo implica, en todo caso, como '*líneas de actividad*', lo relativo a la construcción y el mantenimiento de la infraestructura básica, constituida por los diques de abrigo, así como la realización de operaciones de dragado. La construcción y conservación de la infraestructura complementaria mediante el desarrollo de muelles, atraques, viales y redes de servicio. Y, por último, puede incluir asimismo la construcción o instalación y la puesta al día de la superestructura portuaria representada por los equipos de manipulación de mercancías, las instalaciones para el almacenamiento, las lonjas, las estaciones marítimas y las terminales de carga. Actividad esta última que pueden realizar también los operadores privados, dependiendo de si la puesta en marcha del correspondiente servicio portuario por el particular ha coincidido o no con el diseño y la construcción de las instalaciones.

Pero, además, corresponde igualmente a cada una de las Autoridades portuarias, la organización, vigilancia y control del conjunto de la actividad portuaria; la gestión administrativa del espacio portuario, habilitando a los operadores privados para operar en el puerto, con criterios de eficiencia, rentabilidad y sostenibilidad; y como actividad de crecimiento futuro, entendida en un sentido muy amplio, el promover la actividad económica del puerto. Y más en concreto, promover e incrementar la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de instalaciones portuarias, a través del otorgamiento de licencias, autorizaciones y concesiones para operar en el dominio público portuario.

Por lo tanto como ya he indicado, el sistema portuario de titularidad estatal responde a un modelo de gestión de <<puerto propietario>>, líder de la oferta global, en el cual las Autoridades Portuarias proveen el espacio o dominio público portuario y desarrollan las infraestructuras básicas y complementarias, quedando a cargo de las empresas privadas, en posesión del correspondiente título habilitante, la prestación de los servicios portuarios y comerciales a la mercancía, al pasaje y a los buques.

<b>MODELO &lt;&lt;LAND-LORD&gt;&gt;. PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.</b>	
<b>GESTION ADMINISTRATIVA DEL ESPACIO PORTUARIO</b> HABILITACIÓN DE OPERADORES PRIVADOS PARA OPERAR EN EL PUERTO.	<b>AUTORIDAD PORTUARIA</b>
<b>ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD</b> ORDENACIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA.	
<b>INFRAESTRUCTURA BÁSICA</b> DESARROLLO DE DIQUES DE ABRIGO Y DRAGADOS.	
<b>INFRAESTRUCTURA COMPLEMENTARIA</b> DESARROLLO DE MUELLES, ATRAQUES, VIALES Y REDES DE SERVICIO.	
<b>SUPERESTRUCTURA</b> EQUIPOS DE MANIPULACIÓN DE MERCANCÍAS, INSTALACIONES PARA EL ALMACENAMIENTO, LONJAS DE PESCADO, EDIFICACIÓN...	<b>INICIATIVA PRIVADA</b>
<b>SERVICIOS PORTUARIOS</b> SERVICIOS AL BUQUE, MANIPULACIÓN DE MERCANCÍAS, SERVICIOS A PASAJEROS Y RECEPCIÓN DE DESECHOS.	
<b>SERVICIOS COMERCIALES</b> ALMACENAMIENTO, PROVISIÓN DE SUMINISTROS, ACTIVIDADES DE VALOR AÑADIDO A LA MERCANCÍA Y REPARACIONES NAVALES.	

**Tabla expositiva 6**

Fuente: Puertos del Estado, Memoria de Sostenibilidad (MS) 2.011.

**B.- La actividad de <<liderazgo>> que asumen las Autoridades Portuarias de fomento y promoción exterior del puerto.**

El **modelo <<Land-Lord avanzado>>** -en cuanto supone una profundización en el modelo ya previsto en la normativa anterior-, exige que el papel de las Autoridades Portuarias no se reduzca a la mera ejecución de las tareas de administración y regulación del puerto que, con ser importantes, supondría una posición meramente burocrática de cumplimiento estricto de la Ley. Por el contrario, las Autoridades Portuarias deben encabezar la función de ‘*fomento del puerto*’ como lugar idóneo para la innovación tecnológica, la formación de los trabajadores dedicados a distintos aspectos de la actividad portuaria y de desarrollo de todo tipo de actividades económicas que puedan beneficiar al ámbito territorial en el que se ubica y al que sirve (lo que se puede definir como una tarea de **impulso de la competitividad**, apoyada muchas veces en órganos ‘*ad hoc*’ como el “*Comité de Competitividad de*

*PortCastelló*”, compuesto por aproximadamente 30 miembros de la comunidad portuaria, que valida cada 6 meses las actuaciones llevadas a cabo en ejecución del Plan Estratégico 2.013-2.017<sup>39</sup>). E igualmente le incumbe su promoción comercial, tanto a nivel nacional como internacional, impulsando en dicha labor a los distintos agentes de la comunidad marítimo-portuaria para lograr la captación de tráfico relevante (lo que se podría traducir como **actividad promocional**).

Conviene recordar, no obstante, que dicha <<*actividad de liderazgo*>> se canaliza en buena medida, la mayoría de las veces, a través de **asociaciones o fundaciones en las que participan el conjunto de los miembros de la comunidad portuaria** “públicos y privados”; o de Fundaciones vinculadas a la propia Autoridad Portuaria, como estructuras organizativas más ágiles para la adopción de decisiones de promoción, formación e innovación tecnológica tales como “*Gades Port*” (Asociación para la Promoción del Puerto de la Bahía de Cádiz), “*Comport*” (Asociación de la Comunidad Portuaria del Algeciras), “*Uniport Bilbao*” o la “*Fundación Valencia Port*”<sup>40</sup>. Una labor que sirve, en primer lugar, para la puesta en conocimiento a la respectiva comunidad portuaria de cuáles son las líneas estratégicas de acción de la Autoridad Portuaria en los próximos ejercicios<sup>41</sup>.

La actividad de las citadas asociaciones y fundaciones se centra, además de en las labores propiamente corporativas, sobre todo en **los mismos dos ámbitos de actuación** que ya he citado respecto de las Autoridades Portuarias como tales, es decir, en el impulso a la competencia y la promoción. Ligados a ellos y como ejemplos de esta actividad polifacética de liderazgo que impulsa el puerto como unidad económica en su conjunto, expongo a continuación <<*una relación variada de actividades desarrolladas por las Autoridades Portuarias*>> más importantes del sistema de puertos del Estado tanto por razón de su tráfico comercial como por los volúmenes de sus presupuestos anuales. Aunque la lista es larga, creo que resulta justificada su inclusión pues permite comprender, en toda su extensión, el amplísimo abanico de actividades que impulsan y promocionan los Organismos públicos portuarios de interés general, en las cuáles participa además el conjunto de actores que forman parte de la ‘comunidad portuaria’. Así como la gran repercusión, en términos de efectos e impactos, que todas las actividades desarrolladas tienen para el conjunto de los grupos-objetivo particulares y de los usuarios. Tema éste que desarrollo más abajo al analizar cuál es la conformación del ‘cuadro de actores’ durante la fase de implementación.

---

<sup>39</sup> M.A.C., *El Comité de Competitividad valida avances del plan estratégico, PortCastelló mejora la plataforma tecnológica y reduce sus costes*, Mediterráneo, 3-7-14, Castellón, p. 12.

<sup>40</sup> Redacción, *La Asociación para la promoción del Puerto de la Bahía acude a conxemar*, La Voz de Cádiz, 1-10-13, Cádiz, p. 7. Jaime Pinedo, *Uniportbilbao cumple 20 años reivindicando su eslogan de “sumando esfuerzos, ganamos todos”*, 2-7-14, Diario del Puerto, página digital (www.diariodelpuerto.com).

<sup>41</sup> Vid. Elena García, *Cambra: “estamos en la mejor condición para afrontar los cambios del transporte marítimo”*, Diario del Puerto, 19-12-13, Barcelona, p. 7, en un encuentro con la comunidad logístico-portuaria de Barcelona. Y también G. Peñalver/F. Vitoria, *Aznar reclama unión, convicción y ambición a la comunidad logístico-portuaria valenciana*, Diario del Puerto, 20-1-13, Barcelona, p. 4. En concreto, el Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, D. Rafael Aznar Garrigues, señaló que: “*Ante un exceso de oferta en el Mediterráneo, saldrán adelante aquéllos que sepan competir. Hay que hacer mayores esfuerzos en el ámbito de la competitividad para trasladar a los clientes aquello que nos están demandando, que actualmente no es otra cosa que una reducción de costes*”.

Así, comenzando la citada relación de actividades como ‘*entidades Landlord*’, en el ámbito de la “*competitividad*”, destacan actuaciones destinadas tanto a la formación de los recursos humanos como a la innovación, de mejora de la calidad de los servicios prestados a través de grupos de trabajo o de ampliación del propio hinterland. En concreto, puedo citar en este apartado, el desarrollo de actividades de formación en temas relacionados con la actividad portuaria, generalmente, a través de fundaciones y asociaciones intermedias dedicadas a labores de liderazgo como “*Valencia Port*”. Actuando específicamente la citada entidad valenciana incluso como ‘*agente formador internacional*’ al impartir cursos en el extranjero, lo que le otorga un sentido social<sup>42</sup>. E igualmente, la puesta en marcha de proyectos dedicados a la innovación del transporte intermodal<sup>43</sup> o el desenvolvimiento de nuevos instrumentos ligados a plataformas telemáticas de gestión del conjunto de la actividad portuaria<sup>44</sup>. El apoyo a solicitudes de nuevos proyectos de infraestructuras ligadas al desarrollo de sus respectivos puertos<sup>45</sup>. La aprobación de actuaciones de sostenibilidad ambiental que implican a toda la comunidad portuaria. Así como de proyectos de investigación para luchar contra la emisión de los gases de efecto invernadero<sup>46</sup>. O, finalmente, la aprobación de ‘marcas de calidad’ propias, vinculadas a la vigencia de un plan de calidad, como es el caso de las Autoridades portuarias de Valencia y Barcelona en colaboración con sus respectivas comunidades de actores<sup>47</sup>. También en esta línea destaca la entrega de “premios portuarios” por la buena labor desarrollada durante el ejercicio, como sucede en el puerto de Las Palmas de Gran Canaria<sup>48</sup>.

Desde la perspectiva de la “*promoción*”, se diseñan actuaciones para dar a conocer los servicios y la actividad comercial del puerto a los clientes e inversores potenciales y futuros. Así, dentro del amplísimo abanico de actividades que se llevan a cabo con dicho objetivo, puedo citar la puesta en marcha de actuaciones destinadas a

<sup>42</sup> Redacción, *La Fundación “Valencia Port” homologada como centro de formación marítima; Los puertos de Sevilla y Leixoes sondean posibilidades de formación*, Revista Puertos nº 158, Puertos del Estado, septiembre-octubre de 2.010, Madrid, p. 98. Redacción, “*Responsable de la Circulación Ferroviaria del Puerto de Valencia*” nuevo curso de la Fundación Valenciaport, Diario del Puerto, 25-10-13, Barcelona, p. 5. Redacción, *La Fundación Valenciaport se confirma como agente formador internacional con un nuevo curso en Ecuador*, Diario del Puerto, 1-7-14, Barcelona, p. 6.

<sup>43</sup> Redacción, *La Autoridad Portuaria de Valencia pone en marcha el proyecto “Port Integration” dedicado a la innovación del transporte intermodal*, Revista Puertos nº 159, Puertos del Estado, noviembre-diciembre de 2.010, Madrid, p. 70.

<sup>44</sup> Redacción, *La plataforma telemática “e-puertobilbao” pone en marcha el nuevo servicio entréguese/admítase*, Revista Puertos nº 158, Puertos del Estado, septiembre-octubre de 2.010, Madrid, p. 89.

<sup>45</sup> I. Lillo, *Los puertos andaluces se unen para exigir al Gobierno los dos corredores ferroviarios*, Sur, 29-10-13, Málaga, p. 12.

<sup>46</sup> Redacción, *Bilbao primera Autoridad Portuaria con declaración de impacto ambiental*, Revista Puertos nº 161, Puertos del Estado, julio-septiembre de 2.011, Madrid, p. 67; Redacción, *Valencia toda una comunidad portuaria involucrada en la sostenibilidad*, Revista Puertos nº 161, Puertos del Estado, Madrid, julio-septiembre de 2.011, pp. 72-73; Redacción, *Bahía de Algeciras obtiene la certificación de gestión ambiental*, Revista Puertos nº 161, julio-septiembre de 2.011, Madrid, p. 98. Redacción, *Valencia acoge una nueva reunión del proyecto europeo Susport*, Marítimas, 16-5-14, Barcelona, p. 2.

<sup>47</sup> Redacción, *El puerto de Barcelona aprueba la marca de calidad “efficiency network” vinculada a la aprobación de su plan de calidad*, Revista Puertos nº 158, Puertos del Estado, septiembre-octubre de 2.010, Madrid, p. 97. Redacción, *El Consejo de Calidad de Valencia aprueba la garantía sobre el tiempo máximo de inspección en el PIF*, Diario del Puerto, 14-4-14, Barcelona, p. 4.

<sup>48</sup> Juan F. Fonte, *20 años de los premios puerto*, Las Provincias-Las Palmas, 14-4-14, Las Palmas, p. 6.

dar a conocer la actividad comercial del puerto entre las empresas de la propia zona de influencia y la búsqueda de sinergias con el tejido empresarial circundante<sup>49</sup>. El desarrollo de presentaciones en otros lugares de España de determinados servicios como los intermodales o para la captación de tráfico comercial<sup>50</sup>. La realización de “presentaciones” de la Autoridad Portuaria en otros países, como primera toma de contacto, con lugares con los que no había aún ningún tipo de relaciones previas<sup>51</sup>. Los contactos mantenidos por grupos de operadores de los puertos más importantes del mundo con representantes de la respectiva Autoridad Portuaria o con empresarios de su zona de influencia<sup>52</sup>. Las actividades específicas de promoción comercial de la Autoridad Portuaria como punto de entrada de un tráfico marítimo potencial hacia un área económica mucho más amplia como, por ejemplo, un sector de Europa<sup>53</sup>. Y sobre todo, por su habitualidad y repercusión, la asistencia a Ferias Internacionales que tienen como objeto productos directamente vinculados con la actividad portuaria como “*Conxemar*” –Feria Internacional de Productos del Mar de Vigo–; las Ferias Internacionales de Cruceros más importantes del Mundo como son las de Miami en los Estados Unidos de América y Hamburgo en Europa. O conferencias internacionales como la “*SINO-International Freight Forwarders Conference*” de China que constituye un punto anual de encuentro de los transitarios a nivel mundial; o la “*FITAC*”, el Congreso de la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional<sup>54</sup>.

Como es lógico, la actividad de liderazgo que desarrollan las distintas Autoridades Portuarias se ve acompañada por iniciativas de carácter global que periódicamente van tomando las distintas Autoridades de la Administración General del Estado. Así, por ejemplo, la **Agencia Estatal de la Administración Tributaria** adoptó

<sup>49</sup> Redacción, *Empresas del PTA ven opciones de negocio en el puerto*, Diario Sur, 20-3-14, p. 7. José Luís Martín, *El puerto traza alianzas con el PTA para mejorar su gestión y buscar empresas exportadoras*, La Opinión de Málaga, 20-3-14, Málaga, p. 6.

<sup>50</sup> Redacción, *El puerto de Barcelona presenta sus servicios intermodales en Valladolid*, Revista Puertos nº 159, Puertos del Estado, noviembre-diciembre de 2.010, Madrid, p. 69.

<sup>51</sup> Redacción, *El puerto de Algeciras se presenta en Panamá*, Revista Puertos nº 159, Puertos del Estado, noviembre-diciembre de 2.010, Madrid, p. 68; Redacción, *La comunidad portuaria de Bilbao se presenta en el Reino Unido*, Revista Puertos nº 162, Puertos del Estado, octubre-diciembre de 2.011, Madrid, p. 58; Redacción, *Landaluce reivindica en Corea la importancia del puerto algecireño*, Europa Sur, 1-10-13, Cádiz, p. 14. Redacción, *El Puerto de Bilbao ‘se vende’ en Colombia*, DEIA, 15-11-13, Bilbao, p. 38.

<sup>52</sup> Redacción, *Bahía de Algeciras centra la atención del sector marítimo-portuario que opera en el puerto de Rotterdam*, Revista Puertos nº 160, Puertos del Estado, enero-junio 2.011, Madrid, p. 65. Redacción, *El Puerto de Barcelona presentará sus servicios en Tánger*, Marítimas, 22-11-13, Barcelona, p. 12. E.G., *los puertos de Barcelona y Cartagena de Indias intercambian información sobre prevención*, Diario del Puerto, 25-10-13, Barcelona, p. 7. Elena García, *Bogotá, Café de Colombia afianza sus estrechas y tradicionales relaciones con el Puerto de Barcelona*, 24-10-13, Diario del Puerto, Barcelona, p. 6. Redacción, *La presentación de la APBA en Copenhague se lleva a cabo con un gran éxito de asistencia*, Europa Sur, 28-11-13, Cádiz, p. 23.

<sup>53</sup> Redacción, *El puerto de Bilbao se promociona en China como punto de entrada hacia Europa Atlántica*, Revista Puertos nº 158, Puertos del Estado, septiembre-octubre de 2.010, Madrid, p. 96.

<sup>54</sup> Redacción, *La Asociación para la promoción del Puerto de la Bahía acude a conxemar*, La Voz de Cádiz, 1-10-13, Cádiz, p. 7. Puertos del Estado, *Ocho millones de cruceristas pisaron suelo español en 2.011, un 11,8% más que el año anterior*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 9-3-12, Madrid, pp. 1 y 2. Redacción, *El puerto de Barcelona promocionó sus servicio en la SINO conference ante más de mil transitarios*, Marítimas, 3-10-13, de Barcelona, p. 3. Elena García, *La misión empresarial a Colombia del Puerto de Barcelona supera los 50 participantes*, Diario del Puerto, 8-10-13, Barcelona, p. 6.

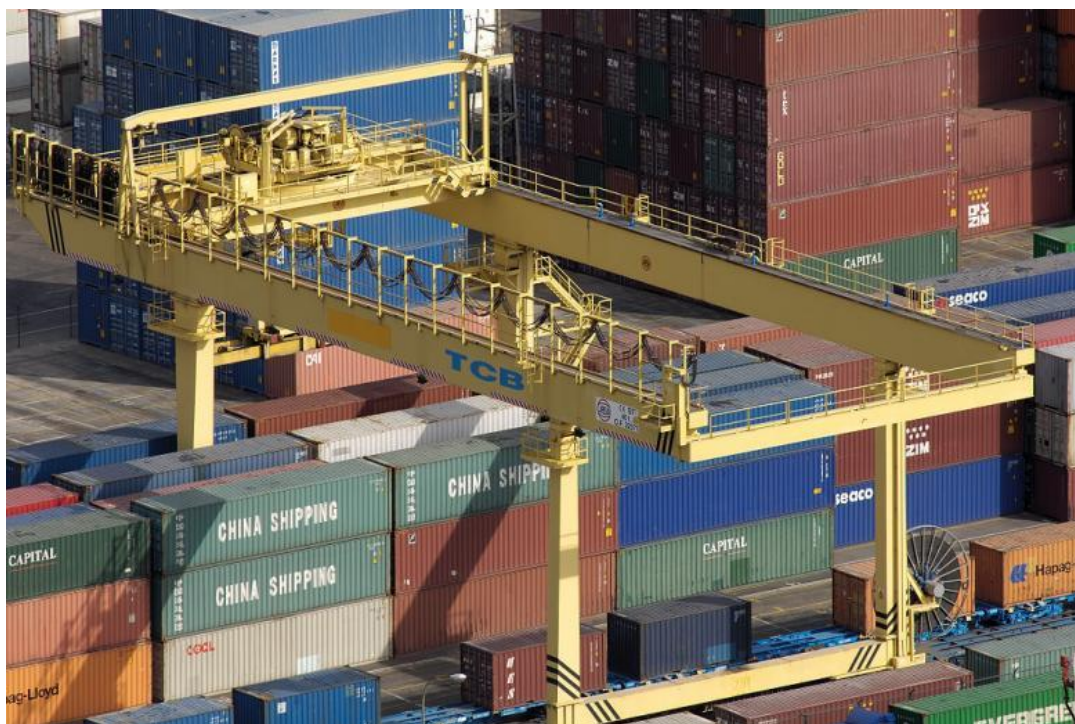
en 2.014 medidas de '**simplificación de la gestión aduanera**' –en el marco del Programa de Simplificación Administrativa de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, CORA- con el objetivo de facilitar la gestión telemática de los trámites administrativos que deben cumplir los armadores. Concretamente acordó con la Consejería de Hacienda de Canarias la eliminación de la aportación del Documento Único Administrativo (DUA) en relación con el tráfico de mercancías con la Península. Y en el mismo sentido, por ejemplo, cabe destacar como, la **Administración General del Estado** (Ministerios Hacienda, Fomento, Agricultura y Comercio; contando con varias Direcciones Generales de los mismos) está desarrollando el proyecto de '**Ventanilla Única Aduanera**' cuyo objetivo es coordinar y agilizar a los distintos organismos actuantes en frontera (aduanas, inspección, puerto, terminales, operadores, etc.) creando una base de datos única cuya información sea compartida. De modo que se han seleccionado siete puertos (Algeciras, Barcelona, Bilbao, Marín, Tenerife, Valencia y Vigo) divididos en tres grupos encargados de estudiar respectivamente: el '*posicionamiento único*', esto es, que un contenedor no se abra más que una vez para ser inspeccionado; el pre-DUA o trámite previo del documento aduanero único; y la mejora de la declaración sumaria del DUA. Mientras que en el **puerto de Valencia**, el **Departamento de Aduanas**, por su parte, impulsa el proyecto de '**Gestión de Contenedores de Exportación**' para controlar la entrada real de mercancías de exportación junto con la implantación del pre-DUA que agilizará la presentación de declaraciones; y el de '**Consolidados**', junto con la Fundación Valenciaport, para tener información de la mercancía que se embarca en contenedores de mercancía consolidada, de manera que pueda ser usada en el procedimiento de "*levante sin papeles a la exportación*"<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Mercedes Morales, *Un acuerdo entre Canarias y la Agencia Tributaria, último golpe al puerto*, La Voz de Cádiz, 18-3-14, Cádiz, p. 2. Mercedes Morales, *La Comunidad Portuaria escuchada ayer por el Gobierno*, La Voz de Cádiz, 19-3-14, Cádiz, p. 5. Redacción, *La Aduana presenta un nuevo procedimiento que permite el reconocimiento fuera del recinto*, Diario del Puerto, 10-7-14, Barcelona, p. 7. Soledad Antón, *Vigo y Marín serán puertos piloto en el proyecto de ventanilla única*, La Voz de Galicia (Edición General), 29-7-14, Vigo, p. 30. E. C., *El puerto de Bilbao elegido para un proyecto piloto de ventanilla única*, El Correo Español (Bizkaia), 29-7-14, Bilbao, p. 37.



**Con el ‘*posicionamiento único*’ los contenedores serán inspeccionados sólo una vez por todas las Autoridades responsables.**



**Ilustración 10**

Fuente: Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB)<sup>56</sup>.

### **C.- La estrategia de sostenibilidad en la gestión portuaria.**

Del mismo modo, cada Autoridad Portuaria asume el desempeño de una <<*gestión sostenible*>>, principio clave introducido por primera vez en 2.003 a propósito de los ‘Planes de Empresa’ –otra modalidad de plan de actuación (PA) de la política pública ya formulada- al exigir que los mismos vayan acompañados de una ‘Memoria de Sostenibilidad’<sup>57</sup>. Lograr la sostenibilidad comporta una gestión cuyos indicadores de eficacia y eficiencia, en todos los ámbitos sobre los que se aplica (movilidad, medioambiente, seguridad, social, financiación y patrimonio), puedan mantenerse o incluso mejorarse a medio y largo plazo. Se trata por lo tanto de lograr un desarrollo del puerto respetuoso con el entorno en el que se integra y acorde con los recursos disponibles que no ponga en peligro los estándares de calidad de las generaciones futuras.

<sup>56</sup> Fotografía incluida en la página digital de la Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB) a 31-7-14 ([www.tcbcn.com](http://www.tcbcn.com)).

<sup>57</sup> Vid. el artículo 39 de Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

Como ya he expuesto anteriormente, el vigente Texto Refundido dispone que el proyecto de Plan de Empresa de cada Autoridad Portuaria irá acompañado de una Memoria de sostenibilidad “*que se llevará a cabo junto con la metodología que será aprobada*”, mediante indicadores de sostenibilidad ambientales, por Puertos del Estado, previa audiencia de las Autoridades Portuarias<sup>58</sup>. Pues bien, para dar operatividad al referido principio que se encuentra en la base de la formulación de los Planes de Empresa –planes clave para la gestión del sistema junto con el ‘Marco Estratégico’- se hacía preciso que Puertos del Estado procediera a conformar la referida ‘*metodología*’ para su adecuada formulación. Los pasos dados por el Organismo rector del sistema portuario de interés general en este sentido, para la construcción del concepto de <<memoria sostenible>>, pueden esquematizarse del modo que se expone a continuación.

Se parte de la necesidad de realizar una “*primera radiografía*” de la situación de partida de los puertos españoles. Para ello se hacía preciso elaborar una terminología con la que abordar esa catalogación de la realidad existente. Con dicho propósito, Puertos del Estado celebró durante los años 2.010 y 2.011 una serie de jornadas y reuniones en las que construir el citado glosario de términos. Lo que, a su vez, comportaba evidentemente la elaboración de una metodología que les hiciera ser operativos. Todo ello con la idea de que las Autoridades Portuarias dispusieran de un modelo común que les permitiera fotografiar o clasificar el entorno portuario.

Los encuentros celebrados con representantes de las distintas Autoridades Portuarias fueron seguidos de una fluida comunicación en la que se fueron aportando comentarios y observaciones. El resultado de todos los contactos mantenidos permitió alcanzar un consenso sobre los términos y la metodología a emplear. El núcleo del nuevo instrumental técnico estuvo constituido por un conjunto de indicadores obligatorios y optativos que se aplicarían en relación con cuatro ámbitos o perspectivas de la realidad portuaria consolidadas internacionalmente: institucional, ambiental, social y económica.

La aplicación del nuevo modelo de catalogación de la realidad portuaria fue llevado a cabo de modo individual por cada una de las 28 Autoridades Portuarias permitiendo conocer con más precisión cuál era el entorno particular y, sobre todo, cuál era su proximidad al principio de sostenibilidad en relación con cada una de las perspectivas acordadas con referencia al año 2.010. Además, por primera vez, para el ejercicio 2.012 sirvieron de base para la formulación de los correspondientes Planes de Empresa. De manera que, para cada una de las Autoridades Portuarias, constituyó un <<Cuadro de Mando Integral para la implantación de estrategias y la definición de objetivos>>.

Finalmente, partiendo de la serie de Memorias de sostenibilidad elaboradas por las Autoridades Portuarias, Puertos del Estado procedió a formular la <<Memoria de Sostenibilidad agregada>> para el conjunto del sistema portuario de interés general que, en palabras del Presidente de Puertos del Estado, partiendo del aludido principio, asume “*una renovada cultura de gestión y de planificación, en la que cada proceso de*

---

<sup>58</sup> Vid. el artículo 55.4 TRLPEMM.

*toma de decisiones ha de llevar aparejado la asunción de una responsabilidad permanente para con el entorno de los puertos de interés general. El objetivo es lograr equilibrar en materia portuaria lo urgente con lo importante, el corto con el medio y largo plazo lo coyuntural con lo estructural*". La metodología asumida, por lo tanto, parte del concepto de GRI (*Global Reporting Initiative*)<sup>59</sup>.

Del conjunto de estrategias diseñadas por la política pública formulada, relacionadas íntimamente con el principio de sostenibilidad, importan aquí reseñar, por su relación con el modelo para la gestión portuaria explicitado en el presente Capítulo, la denominada sostenibilidad 'institucional', referida al modelo organizativo y de gestión presupuestaria, 'financiera' y 'en la planificación'. Quedando por lo tanto fuera de examen la sostenibilidad económica y otros aspectos de la actividad portuaria íntimamente ligados con ella como la prestación de los servicios portuarios que, además, se vinculan a otros principios también generales del sistema como la autosuficiencia económica y la competitividad.

Pues bien, la gestión sostenible supone integrar los aspectos institucionales, económicos, sociales y medioambientales en la dirección del puerto de acuerdo con la planificación portuaria, comunicando mediante la información y el diálogo con los agentes privados del puerto ("*stake-holders*" del puerto)<sup>60</sup>. Para ello, se parte de los Planes de Empresa anuales a los que deben acompañarse las ya conocidas memorias de sostenibilidad.

Dentro de este ámbito cabe reseñar por último, como experiencia singular y novedosa fundada en los mismos principios, el sometimiento de la Autoridad Portuaria de A Coruña en 2.014 al denominado <<*Dow Jones Sustainability Index (DJSI)*>>, el indicador que usan las empresas más relevantes de todos los sectores productivos (por ejemplo, Repsol, Inditex, Gas Natural o Santander) para desarrollar sus programas de excelencia en la gestión y de calidad. Así, tras el análisis de 17 aspectos vinculados a la gestión económica, social y empresarial, el puerto coruñés obtuvo una calificación media de 65 puntos (un 12% superior que la obtenida por las entidades dedicadas al transporte industrial que se sometieron a este examen) en un proceso controlado por la compañía KPMG especializada en responsabilidad empresarial<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Vid. J. LLORCA ORTEGA, Presidente de Puertos del Estado, Introducción a la *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre 2.012, p. 8. Y también J. LLORCA ORTEGA, Introducción a la *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, Puertos del Estado, 1ª edición, Ministerio de Fomento, Madrid, noviembre 2.013, p. 2.

<sup>60</sup> Vid. en este punto, OBDULIO SERRANO HIDALGO, División de Sostenibilidad de Puertos del Estado, *Sostenibilidad en el Sistema Portuario de Titularidad Estatal*, Puertos del Estado, Portcastelló, p. 16. El esquema de <<*gestión sostenible*>> de un puerto incluye: 1) las memorias de sostenibilidad como elemento de gestión de los aspectos institucionales, económicos, sociales y ambientales integrándolos en los planes de empresa; también como elemento de información, para que sirva como esquema de diálogo con los *stake-holders* del puerto. 2) Lo que se completa con fuentes de financiación estables (como el FCI); y 3) la redacción de los pliegos de servicios con un criterio de sostenibilidad

<sup>61</sup> Redacción, *El puerto de A Coruña ingresa en la élite de la gestión sostenible*, La Voz de Galicia, Mercados, 30-3-14, Vigo, p. 13.

**D.- La sostenibilidad aplicada a la construcción de las infraestructuras portuarias: El exhaustivo control documental y la problemática de la gestión de las ayudas comunitarias. Examen del caso: la ampliación del puerto de Gijón-El Musel versus la nueva terminal de contenedores de Cádiz.**

En relación con la planificación en la construcción de las infraestructuras portuarias, el principio de sostenibilidad se explicita mediante la delimitación, como contenido mínimo obligatorio del <<*Plan Director de Infraestructuras*>>, de la necesidad de valorar la capacidad de las instalaciones y su grado de utilización. En este contexto, la Autoridad Portuaria asume la responsabilidad de proporcionar la infraestructura básica y complementaria necesaria para hacer frente a un previsible crecimiento del tráfico portuario considerando la rentabilidad que puede obtener del mismo; o de un eventual incremento de la superficie de agua abrigada, de la longitud de los muelles, de su calado o de la superficie terrestre anexa al mismo. Para lo cual, suele hacer frente a una serie de retos que se exponen en los párrafos que siguen..

Para comenzar, ha de atender a la evolución del tráfico portuario, teniendo en cuenta los crecimientos o descensos previsibles tanto en el volumen de mercancías como de pasajeros. Pero considerando, en todo caso, cuál sea la composición del tráfico de mercancías entre las diferentes modalidades existentes (contenedores, mercancía fraccionada, gráneles líquidos o sólidos) así como los distintos elementos necesarios para su manipulación (grúas portacontainer, explanadas de depósito, remolques con cabezas tractoras o grúas de alzado). Igualmente parece necesario evaluar las exigencias del tráfico de pasajeros tanto de línea regular tipo ferry como de crucero. Lo que puede dar lugar a la construcción de estaciones marítimas especializadas.

En segundo término, parece asimismo obligado considerar el desarrollo actual de la construcción naval en cuanto al tamaño, el calado, la tipología del buque y sus exigencias técnicas de funcionamiento y reparación. Lo que evidentemente repercute en la determinación de la longitud y el calado de las obras de infraestructura y en la previsión de la infraestructura complementaria que se precisa.

Procediendo finalmente a evaluar con detenimiento el territorio en el que se ubica el puerto, ya sea urbano o no, previendo cuál es el impacto de su construcción o modificación. Con especial atención, claro está, en el caso de que el puerto sea urbano, a las relaciones de interacción del puerto con la ciudad más cercana. Para lo cual es preciso, además, resolver las necesarias conexiones con las vías de comunicación terrestres existentes para el transporte de mercancías por carretera o por ferrocarril con las propias del puerto; para que sirvan a las instalaciones intermodales de manipulación de carga. Contando también con la necesaria previsión de enlaces con otros medios de transporte para los pasajeros del puerto.

Dentro de este contexto, cabe hacer notar que aquellos proyectos de infraestructuras que comportan la '*construcción de un nuevo puerto o la modificación significativa de sus límites en el lado marítimo*' –el establecido para la zona I de las aguas del puerto- requieren además, de modo específico, la aprobación del Plan Director de Infraestructuras del Puerto –un plan de actuación (PA) del Programa de Actuación Político-administrativo cuya implementación correrá a cargo del Acuerdo Político-

administrativo (APA)- que contemple la nueva configuración<sup>62</sup>. El plan trata de asegurar un desenvolvimiento coherente y armónico de la nueva obra con su entorno. No en vano, el contenido del Plan exige conocer “*la evolución de la situación inicial del puerto en el momento de la redacción del plan director*”; la definición de las necesidades de desarrollo del puerto en un horizonte de al menos diez años; la descripción de las distintas alternativas de desarrollo existentes; y la elección razonada de la que se estima más conveniente. Todo lo anterior unido a la necesaria memoria de sostenibilidad ambiental; la valoración económica de las inversiones y recursos a emplear; un análisis financiero y de rentabilidad; y la definición de la red viaria y ferroviaria de la zona de servicio en coherencia con las conexiones terrestres existentes y previstas.

De esta manera, la amplísima extensión y el rigor de la documentación exigida en el planeamiento para proceder a la ejecución de las obras de construcción de un puerto junto con el contenido de las propias cláusulas del contrato suscrito permiten, con posterioridad, controlar con todo detalle en qué medida la documentación económica generada durante el proceso de ejecución en relación con el régimen de subvenciones de la Unión Europea y de pagos a las empresas constructoras, adjudicatarias del contrato de obra pública, responde a las exigencias del proyecto. Así por ejemplo, en relación con la realización de las obras de construcción de la <<***ampliación del puerto de Gijón-El Musel***>>, cofinanciado con fondos europeos de cohesión, se ha podido realizar una rigurosa inspección de todo el proceso por la Fiscalía Anticorrupción –en 2.010 y 2.014- y por la Oficina de Lucha contra el Fraude de la UE (OLAF) en 2.014 sin que se hayan llegado a detectar pruebas sólidas de irregularidades. Se denunciaba un supuesto incumplimiento del principio de igualdad en la adjudicación –la Autoridad Portuaria de Gijón aparecía como garante del pago del canon a ‘*Hidrocantábrico*’, por parte de la empresa adjudicataria, por el uso de la cantera de Aboño donde se extraía la piedra necesaria para construir los diques- y una supuesta ilegalidad de la modificación del contrato que habría dado lugar a la existencia de sobrecostes en la ejecución.

---

<sup>62</sup> Vid. el artículo 54 TRLPEMM.

## Proyecto de ampliación del puerto de Gijón-El Musel.



### Ilustración 11

Fuente: Autoridad Portuaria de Gijón, 2.014<sup>63</sup>.

En este sentido, cabe recordar que la obra fue adjudicada en 2.005 en 499 M€ a la UTE Dique Torres (Dragados, Drace, Sato, FCC y Alvargonzález Contratas), el tope de la licitación, y acabó costando 710 M€ al sumar 124 M€ en sobrecostos y 85,67 M€ de actualización de precios. La UTE Dique Torres, además, interpuso una demanda judicial en la que reclamaba 350 M€ adicionales por la realización del proyecto. De modo que se da la circunstancia de que mientras la OLAF considera que en El Musel se pagaron sobrecostos sin justificación alguna, la constructora intenta demostrar ante los Tribunales que recibió menor pago que el acordado.

Sin embargo, las alegaciones contenidas en el Informe de la UE de 700 páginas no se han acreditado sino que, por el contrario, se han evidenciado los numerosos controles a los que fue sometida la realización de la Obra. Así, la Abogacía del Estado realizó hasta ocho '*informes de conformidad*' con el proceso entre 2.004 y 2.010, tanto sobre la validez de las cláusulas del pliego del contrato como de las modificaciones introducidas con posterioridad en el contrato. La Intervención General del Estado, por su parte, llevó a cabo varias auditorias con carácter anual desde 2.004 hasta la finalización de las obras. Y el mismo órgano realizó a finales de 2.007 otra auditoría de control de regularidad de los fondos de cohesión concedidos por la Unión Europea. Mientras, Puertos del Estado también adoptó medidas de control particulares con auditorías previas a los certificados de gastos para la tramitación de los pagos intermedios de los fondos de cohesión, lo que implicaba continuas revisiones del

<sup>63</sup> Autoridad Portuaria de Gijón, *Proyecto de ampliación del puerto, presentación*. Infografía recogida en fecha 9 de mayo de 2014. Página digital del puerto de Gijón ([www.puertogijon.es](http://www.puertogijon.es)).



procedimiento de contratación. La validación final de esas auditorías fue realizada de forma externa por la firma KPMG. Por último, la propia Comisión Europea participó en el control de la ampliación portuaria pues, en el año 2.006, realizó una auditoría sobre el procedimiento de contratación a través del Tribunal de Cuentas Europeo. Pues bien, en ninguna de esas auditorías se detectaron errores o irregularidades en el procedimiento de contratación de las obras –tanto en su preparación como en su adjudicación y ejecución–, ni se apuntaron ilegalidades en el modificado del contrato<sup>64</sup>.

### **Ubicación de la ampliación del puerto de Gijón-El Musel en la fachada litoral.**



**Ilustración 12**

Fuente: Autoridad Portuaria de Gijón, 2.014<sup>65</sup>.

La Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) hizo público su informe el 31 de marzo de 2.014 mediante notificación a la Autoridad Portuaria de Gijón sin que, hasta el momento, se haya pronunciado la Dirección General de las Regiones de la Comisión Europea –de la que depende la Oficina– sobre si aplica una <<corrección presupuestaria>> que es como técnicamente se denomina un recorte de las subvenciones concedidas que alcanzan los 247,5 M€ (aunque la Unión sólo aportó el 80% de esa cantidad, es decir, 198 M€) obligando a su devolución tal y como le pidió la

---

<sup>64</sup> Redacción *El Principado pide a Ana Pastor el informe sobre supuestas irregularidades en El Musel*, La Nueva España, 8-4-14, p. 15. Marco Menéndez, *La Abogacía del Estado respaldó hasta en ocho ocasiones la ampliación de El Musel*, La Voz de Avilés, 14-4-14, Avilés, p. 23. M. Menéndez, *A la CE le preocupaba el principio de igualdad de trato de los licitadores*, El Comercio, 14-4-14, Gijón, p. 3. Redacción, *El Exdirector del Puerto de Gijón atribuye a Magdalena Álvarez la autorización de sobrecostes*, Faro de Vigo, 14-4-14, Vigo, p. 6. R. Muñiz/ N. Prieto, *La Fiscalía de Asturias deja el informe de la OLAF en manos de Anticorrupción*, El Comercio, 21-5-14, Gijón, p. 5.

<sup>65</sup> Autoridad Portuaria de Gijón, *Ampliación del puerto, presentación*, página digital ([www.puertogijon.es](http://www.puertogijon.es)). Infografía recogida el 10 de mayo de 2.014.

OLAF. Parece que desde Bruselas existe “*un diálogo con las autoridades españolas a las que se ha pedido información adicional*” por lo que la posición final que se adopte no está del todo clara. Si finalmente se exigiera la devolución de las ayudas y España se negara a su reintegro, la Comisión podría adoptar una “*corrección financiera unilateral*” por su importe para futuras ayudas a nuestro país. Pero, en cualquier caso, queda a salvo la posibilidad de que el Gobierno español impugne la decisión ante el Tribunal de Luxemburgo en el plazo de tres meses, debiendo en ese caso adoptar una posición técnica tanto la Abogacía del Estado como la Fiscalía General del Estado (que derivó el informe a la Fiscalía Anticorrupción). Mientras tanto, la titular del Ministerio de Fomento, Dña. Ana Pastor, ha calificado el asunto como <<*muy serio y grave*>>, lo que ha de entenderse en clave política, en la medida en que implica un reproche indirecto a la gestión realizada por el anterior equipo socialista. Afirmación que, como es lógico, fue contestada al día siguiente por la Consejera de Obras Públicas del Principado de Asturias, Dña. Belén Fernández, sosteniendo que <<*a mí estas afirmaciones me parecen desmedidas, porque la ampliación de El Musel se ha iniciado con un gobierno del Partido Popular, con desgana, pero fue así*>>, en referencia a que fue el Ejecutivo del PP el que decidió el proyecto que posteriormente se ejecutó en el puerto gijonés. Y concluyó pidiendo al Gobierno de Mariano Rajoy que actúe <<*en defensa de los intereses de España, de Asturias, de la Autoridad Portuaria y para generar confianza en las instituciones*>>. Asimismo, la Consejera de Obras Públicas en unión de la Presidenta de la Autoridad Portuaria de Gijón-El Musel, Dña. Rosa Aza, comparecieron ante los medios de comunicación el 28 de abril de 2014 para afirmar que la ampliación del puerto gijonés se llevó a cabo con decisiones políticas que, en todo momento, estuvieron avaladas por informes técnicos cualificados y por la unanimidad en el órgano rector de la Autoridad Portuaria. La Presidenta del puerto de Gijón afirmó además que <<*se está estudiando si hubo engaño de las empresas al puerto*>> y defendió que, si otros cometieron irregularidades, <<*la Autoridad Portuaria sólo sería responsable si pudo saberlo, pero entiendo que no fuera así*>><sup>66</sup>.

En este punto, responsables de la Obra, en relación con la justificación de los sobrecostos sobrevenidos durante la ejecución como consecuencia del uso de canteras situadas en León, y no en Asturias, explicaron que <<*no todas las canteras valen para todo*>>, <<*la cantera de Perecil –ubicada en Asturias- proporciona caliza habitualmente utilizada para la fabricación de cemento, pero que no sirve para escollera. En el arranque de las obras con el dique en talud, ya que los cajones estaban previstos en otros tramos del dique, hubo que aportar mucha piedra para evitar que la mar se la llevara. Y esa piedra, con la cantera de Aboño inutilizable, no la había cerca de Gijón. De Perecil salió muy poca escollera, algo más de pedraplén y, sobre todo, material de relleno, así que acudir a canteras comerciales y más lejanas no fue un capricho*>><sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Redacción, *El Principado insta a la ministra a no hacer electoralismo con El Musel*, La Nueva España, 29-4-14, Oviedo, p. 15. Redacción, *El Principado y El Musel defienden la gestión de la ampliación por el aval de los técnicos*, La Voz de Avilés, 29-4-14, Avilés, p. 22. Marco, *La CE dice que España pagará por El Musel*, El Comercio, 18-6-14, p. 5. Jaime Pinedo, *España cree “desproporcionada” la devolución de 198 millones de euros en ayudas a El Musel*, Diario del Puerto, 19-6-14, Barcelona, p. 11.

<sup>67</sup> Redacción, *La cantera de Perecil apenas pudo aportar piedra*, La Voz de Avilés, 29-4-14, p. 22. El Presidente del Foro de Asturias, D. Francisco Álvarez Cascos se mostró especialmente crítico con la gestión de la obra y pidió que se depuraran responsabilidades aunque admitió que no disponía del informe



Por su parte, el anterior Presidente de la Autoridad Portuaria, D. Fernando Menéndez Rexach, defendió como necesaria la obra de ampliación afirmando que una ocupación del 30% de los nuevos muelles en tiempos de crisis era considerando y razonando que durante la obra de ampliación del puerto hubo decisiones del Ministerio de Fomento que les perjudicaron como las relativas a la fijación de las cantidades a liquidar en relación con el modificado aprobado y las modificaciones introducidas en el contrato con motivo de los daños ocasionados por los temporales marinos que dieron lugar a demandas de las empresas constructoras; así como la decisión de paralizar la construcción de la regasificadora que suponía una fuente de ingresos segura (*<<mientras se amplían las de Barcelona, Bilbao o Huelva>>*), con la que se contaba en cuanto estuviera concluida; o la de no ampliar el plazo de amortización de la obra lo que hubiera permitido sanear los resultados. También recordó que *<<una persona de la OLAF dijo que no habría ningún tipo de actuación por su parte>>*<sup>68</sup>.

Una reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de fecha 4 de septiembre de 2.014 que anula sendas decisiones de la Comisión Europea de 2.009 y 2.010 de reducir en 33,6 M€ las ayudas concedidas para la construcción de la línea de AVE de Madrid a Barcelona y de Barcelona hasta la frontera francesa, avala la posibilidad de que la Autoridad Portuaria de Gijón pueda solicitar igualmente la anulación de las correcciones presupuestarias que Bruselas imponga en las ayudas concedidas por sobrecostes durante el proyecto de la ampliación del puerto de Gijón-El Musel. La Resolución judicial declara que la Comisión Europea no respetó el plazo de tres meses establecido para realizar la corrección financiera. Una solución que es aplicable al caso de las obras del puerto exterior gijonés dado que en 2.010 la Comisión Europea exigió la devolución de 18,3 M€ por sobrecostes. El Estado Español, en el trámite de audiencia celebrado durante el mes de julio de ese año, formuló alegaciones y aportó documentación. Sin embargo, la Comisión no resolvió dentro del plazo que se cerró el 29 de octubre de 2.010 con lo que la decisión no se habría tomado válidamente y debería ser anulada como especifica la Sentencia de las obras del AVE. A lo anterior ha de añadirse la denuncia de la OLAF que se encuentra pendiente de resolución y que reclama la cantidad de 250 M€ por las obras; un expediente que, según fuentes de la Autoridad Portuaria, “habría paralizado la actuación de 2.010” con lo que queda pendiente de interpretación igualmente el alcance de este expediente. En cualquier caso, los partidos políticos asturianos de la oposición (PP e IU) valoran positivamente la doctrina que sostiene la Sentencia europea. Así el Diputado del Partido Popular, D. Ovidio Sánchez afirma que *“el Gobierno es el primer interesado en jugar todas las cartas y no tener que devolver el dinero”*<sup>69</sup>.

---

de la OLAF pero señaló que su contenido *<<no es ninguna novedad para los gijoneses, ya que casi todo el mundo sabía ya por qué la obra tuvo un sobrecoste próximo al 50%>>*.

<sup>68</sup> Nacho Prieto, Ana Pastor: *<<El informe de la OLAF sobre El Musel es un asunto muy grave>>* y Rexach: *<<si no hubiéramos hecho la ampliación estaríamos pidiéndola>>*, El Comercio, 25-4-14, Gijón pp. 2 y 3. Redacción, *La ministra Pastor califica de <<grave y muy serio>> el informe de la OLAF sobre El Musel*, La Nueva España, 25-4-14, Oviedo, p. 16.

<sup>69</sup> F.G/P.T., *El Musel se aferra a una sentencia europea para evitar la multa de la UE*, La Nueva España, 9-9-14, Oviedo, p. 13. Marco Menéndez/Ramón Muñiz, *<<El Gobierno es el más interesado en no devolver el dinero>> de la ampliación*, dice el PP, La Voz de Avilés, 9-9-14, Avilés, p. 19. EFE, *Justicia de UE anula reducción de 34 millones en ayudas comunitarias para AVE*, 10-9-14, página digital de Expansión ([www.expansion.com](http://www.expansion.com)).

El caso de la ampliación del puerto de Gijón-El Musel –de revisión a posteriori de las ayudas comunitarias y de controles exhaustivos durante su ejecución- contrasta vivamente con la situación que se ha planteado en la <<***Autoridad Portuaria Bahía de Cádiz***>> con motivo de la realización del proyecto de la ampliación del puerto consistente en la <<***construcción de una nueva terminal de contenedores***>> ubicada entre el dique de Levante y el muelle número 5 de Navantia. El nuevo espacio contará con 589 metros lineales de muelle, con un calado de 16 metros de profundidad, próximos a una explanada o plataforma de 38 hectáreas hábil para 371.000 TEUs. En la obra se extrajeron 891.799 metros cúbicos de dragado para realizar la zanja de cimentación; se habían empleado 3,36 millones de metros cúbicos de relleno procedentes de dragado y 7.938 bloques de hormigón, según explicó el Director de las Obras y Jefe del Departamento de Proyectos y Obras del Puerto, D. Antonio Marcos Ruiz. Con su realización se pretende, en primer lugar, contar con una moderna terminal de contenedores que permita captar uno de los tráfico de mercancías con mayor proyección. Pero, a la vez, se consigue alejar los contenedores del centro de la ciudad mejorando de esta forma la imagen que ofrece la zona de llegada de los turistas de cruceros –unos de los tráfico en alza dentro de la dársena gaditana- pues se evitará que confluyan en un mismo espacio buques de pasajeros y de mercancías. En mayo de 2.014, se habían ejecutado y certificado 51,63 M€ lo que representaba un 66% del total de los 77,9 M€ en que se adjudicaron la obras realizadas por la UTE de Acciona y FCC que cuentan con un plazo total de ejecución de 42 meses. Entre las partidas del proyecto, hay que contabilizar los 2,5 M€ que han costado las operaciones de “*protección y salvaguardia del patrimonio arqueológico*” de dos pecios de los siglos XVI y XVII supervisados por el Centro de Arqueología Subacuática de la Junta de Andalucía. A los que había que sumar el hallazgo de un tercero en la zona de maniobras del nuevo muelle.

### Proyecto de ampliación y mejoras del puerto de Cádiz.



**Ilustración 13**

Fuente: Noticias de Cádiz, 2.014<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Redacción, *La Junta intermedia para que la UE financie la nueva terminal de contenedores*, página digital de Noticias de Cádiz ([www.cadiznoticias.com](http://www.cadiznoticias.com)), 29 de abril de 2.014. Infografía recogida en fecha 5 de junio de 2.014.

En cualquier caso, resulta relevante destacar que las obras en la dársena gaditana deberían haber contado con una ayuda financiera de 60 M€ de Fondos FEDER procedentes de la Unión Europea y el resto a través de un préstamo del Banco Europeo de Inversiones a 25 años. Bruselas debería haber entregado ya el dinero pero ni siquiera ha confirmado que las obras vayan a contar con las ayudas comunitarias. Y es que la financiación de las obras fue aprobada inicialmente por la Comisión en el Programa Operativo 2.007-2.013, pero las cosas comenzaron a torcerse para el proyecto en Alemania, cuando el Tribunal de Justicia de la Unión puso en duda las ayudas concedidas para el Aeropuerto de Leipzig Halle. A raíz de dicha Sentencia de Luxemburgo, la Dirección General de Política Regional de la UE decidió con fecha 1 de agosto de 2.012 revisar una a una las ayudas concedidas para grandes proyectos de infraestructuras para ver si incurrían en ayudas de Estado.

Y esa “segunda vuelta” afectó al proyecto de Cádiz que se encontraba ya en una fase muy avanzada de tramitación y con las obras comenzadas. La decisión del arranque del proyecto se tomó porque las obras debían de estar finalizadas en un plazo determinado, concretamente a finales 2.015, si la Autoridad Portuaria quería acogerse a las ayudas ofrecidas por la CE, al corresponder las mismas al Programa de ayudas 2.007-2.013. De modo que si el puerto de Cádiz no llega a iniciar las obras a finales de 2.011 no podría haber justificado las ayudas ante la Administración europea y tendría que haber procedido a su devolución. Es más, la APBC contaba antes del comienzo de las obras con una preasignación de ayuda, anunciada por los medios de comunicación. Tanto es así que la Autoridad Portuaria comenzó a recibir adelantos de Puertos del Estado en 2.008 y 2.009 que sumaron un total de 3,7 M€.

Sin embargo, las dudas iniciales quedaron resueltas a mediados de septiembre de 2.013 cuando el proyecto obtuvo el visto bueno de la Dirección General de la Competencia de la UE. Pero no obstante, con posterioridad, la tramitación se volvió a paralizar, esta vez para acomodar la ayuda al replanteamiento que se hizo del presupuesto del proyecto que ahora asciende a 120 M€. Desde la Comisión Europea, en todo caso, recuerdan que el hecho de comenzar la Obra antes de contar con la aprobación de la cofinanciación del proyecto -así como del préstamo del BEI- fue una decisión de la propia Autoridad Portuaria. Resaltando además, por otro lado, desde una perspectiva general, el Organismo que presidía José Manuel Durao Barroso que consideraba insuficiente la planificación estratégica que se estaba haciendo a nivel nacional, poniendo como ejemplo el hecho de que se estuvieran fomentado proyectos de expansión portuaria que “*podrían llevar a un exceso de capacidad, mientras que a menudo se ha ignorado o retrasado la necesidad de mejorar conexiones ferroviarias con los principales puertos*”.

### Proyecto de la nueva terminal de contenedores de Cádiz.



**Ilustración 14**

Fuente: Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, 2.012<sup>71</sup>.

El hecho es que 2 años después del arranque de las obras, en mayo de 2.014, no existía garantía alguna de que la financiación fuera a llegar y la Autoridad Portuaria de Cádiz no podía asumir en solitario la financiación de un proyecto cuya cuantía final alcanza los 120 M€. Hasta ahora, a la espera de la ayuda prometida, el puerto gaditano ha recurrido a la concesión de “créditos-puente” por parte de entidades financieras. Pero, claro está, ello ha generado la obligación del pago de mayores intereses lo que supone un sobrecoste estimado que rebasa los 500.000 €. El Presidente de la Autoridad Portuaria, D. José Luis Blanco afirmó en relación a ese punto que: *“nos han dado plazos de semanas, nos han dado plazos de meses y ya va por un año y pico que se retrasa la decisión”, “los tiempos se están agotando”*. Se da además la circunstancia de que otras obras como las realizadas en A Coruña o Santa Cruz de Tenerife no han requerido de esta *“segunda vuelta”* para confirmar la entrega de la subvención europea. En todo caso, con la renovación obligada de la composición de la Comisión Europea, que no estuvo formada por los nuevos Comisarios hasta octubre, tras la elección al Parlamento Europeo del 25 de mayo de 2.014, era de esperar que la concesión de la ayuda llegara con un *‘calendario muy ajustado’* para la financiación del final de la obra. Por ello, la Autoridad Portuaria Bahía de Cádiz acudió incluso a la Junta de Andalucía y al Gobierno de la Nación para que intentara agilizar la llegada de las subvenciones antes de la disolución del anterior Ejecutivo comunitario.

---

<sup>71</sup> Redacción, *Puertos Andaluces: Más de la mitad de la inversión va para Cádiz*, Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, P&N, ‘Port and Shipping’, 9 de abril de 2.012, edición digital (www.puertosynavieras.es). Recogida el 16 de junio de 2.014.

Por otra parte, en enero de 2.014, representantes de la Comisión Europea y del Gobierno Central visitaron las obras para ver si se acomodaban a las subvenciones concedidas y a los préstamos prometidos. Las sensaciones tras la visita fueron positivas pero lo cierto es que el visto bueno no terminó de llegar a diferencia de lo que ocurrió en relación con otros proyectos en marcha visitados en otras Comunidades Autónomas, lo que generó un gran desasosiego. Razón por la cual, el Director del Puerto, D. Albino Pardo afirmó que *“seguimos con esa incógnita, a pesar de que barajamos sólo la opción de que la respuesta sea positiva” “desconozco las dudas que puede tener aún la Comisión Europea para no desbloquear las ayudas”*. Y asimismo, en relación con este caso, el Presidente de la Autoridad Portuaria, D. José Luis Blanco, sostuvo que *“en lo que se refiere a apoyos políticos no me han faltado”* aludiendo al respaldo constante que había recibido de los sindicatos, la confederación de empresarios, el Ayuntamiento de la ciudad y la Diputación Provincial. Una noticia ‘extraoficial’ en relación con el tema, a 19 de julio de 2.014, y confirmada posteriormente, era la de que los técnicos de la Dirección General de Política Territorial de la Unión Europea habían elaborado un informe favorable a la concesión de las ayudas FEDER para la terminal de contenedores del puerto Bahía de Cádiz estando “sólo” pendiente de la firma del Comisario austriaco Johannes Hahn, bajo la presidencia de José Manuel Durao Barroso, y posteriormente de la Comisaria rumana Corina Cretu que le sustituyó al constituirse la nueva Comisión de Jean Claude Juncker en octubre. Lo que no permitía abandonar la alta carga de incertidumbre que había rodeado el proyecto desde su inicio ya que al cierre del año, el 23 de diciembre de 2.014, el Presidente de la Autoridad Portuaria Bahía de Cádiz informó que Bruselas seguía pidiendo a Puertos del Estado “concreciones” y más detalles sobre la viabilidad del proyecto<sup>72</sup>.

#### **E.- Examen general de la implementación del nuevo régimen de gestión en materia de infraestructuras portuarias.**

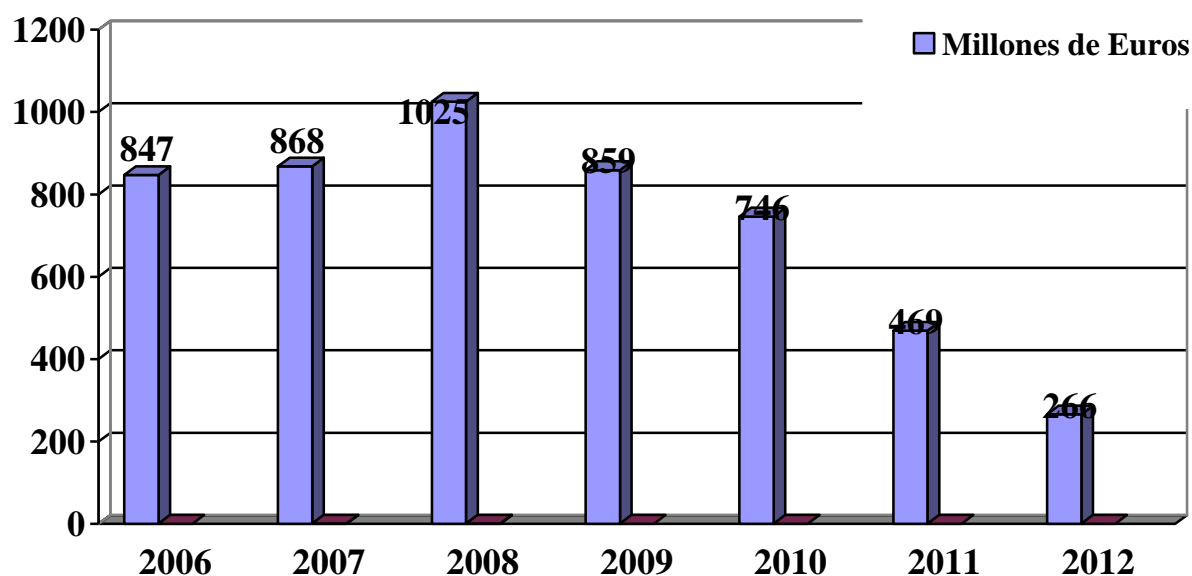
La exposición que realizó a continuación constituye un conjunto de datos referentes a cuál fue la actividad del sistema portuario durante el año de entrada en vigor la Ley, el año 2.010, y sucesivos. Evidentemente, las infraestructuras portuarias se planifican y construyen en un plazo temporal muy largo que puede llegar incluso a los diez años, razón por la cual, ha de tomarse el recorrido que sigue a continuación como una descripción de cuál era la situación del sistema al tiempo de la entrada en vigor de

---

<sup>72</sup> Pedro Espinosa, *El puerto de Cádiz invierte 78 millones sin garantías de financiación*, El País (Edición Nacional), 28-5-14, Sevilla, p. 20. L. Dolz, *El 70% de las obras de la nueva terminal de contenedores del puerto de Cádiz, en ejecución*, Diario del Puerto, 28-5-14, Barcelona, p. 2. Joaquín Benítez, *El sobrecoste de la terminal supera ya el medio millón de euros*, Diario de Cádiz, 28-5-14, p. 10. Mercedes Morales, *La terminal de contenedores del puerto, para finales de 2015*, La Voz de Cádiz, 28-5-14, Cádiz, p. 2. Redacción, *El PSOE exige a la Alcaldesa que fuerce la llegada de las ayudas*, Diario de Cádiz, 29-5-14, Cádiz, p. 9. Mercedes Morales, <<La Autoridad Portuaria decidió empezar la Obra antes de tener la ayuda>>, La Voz de Cádiz, 9-6-14, Cádiz, p. 4. J.F. Magariño, *Bruselas aconseja al Gobierno más rigor en la inversión en infraestructuras*, Cinco Días, 6-6-14, Madrid, p. 5. Joaquín Benítez, *Bruselas da su conformidad a las ayudas Feder para la terminal de contenedores*, Diario de Cádiz, 21-7-14, Cádiz, p. 7. Joaquín Benítez, *La UE desbloquea las ayudas para la terminal de contenedores de Cádiz*, Diario de Jerez de la Frontera, 21-7-14, Jerez de la Frontera, p.18. Redacción, *Ayudas europeas para el puerto de Cádiz*, El Economista (Transporte), 10-9-14, Madrid, p. 25. J.B./J.H.A., *Las ayudas para la terminal de contenedores, pendientes de firma*, Diario de Cádiz, 16-5-14, Cádiz, p. 8. Joaquín Benítez, *Bruselas pide aún más “concreciones” sobre la futura terminal de contenedores*, Diario de Cádiz, 24-12-14, p. 8.

la Ley 33/2.010 y durante los ejercicios inmediatamente posteriores, caracterizados por la finalización de grandes obras que provenían del período de expansión más inmediato (2.005-2.010) y que fue seguida, a partir de 2.008, por una fase de racionalización en la planificación de la inversión para períodos sucesivos. La reprogramación de inversiones se realizó a través del PITVi llegando a la conclusión los gestores portuarios de que ya estaban concluidas la mayor parte de las “obras de abrigo” destinadas a generar dársenas (diques), basculando la inversión hacia el lado terrestre (nuevos muelles y explanadas, mejora de la red ferroviaria y viaria interna) y disminuyendo la inversión en ‘capacidad básica’ (abrigo, muelles y explanadas) del 78% del total en 2.008 al 53% en 2.012. En todo caso, reflejo los datos más actualizados que proporciona el sistema portuario de interés general a través de sus Memorias de Sostenibilidad.

#### **Evolución de las inversiones en ‘capacidad básica’ (abrigo, muelles y explanadas).**

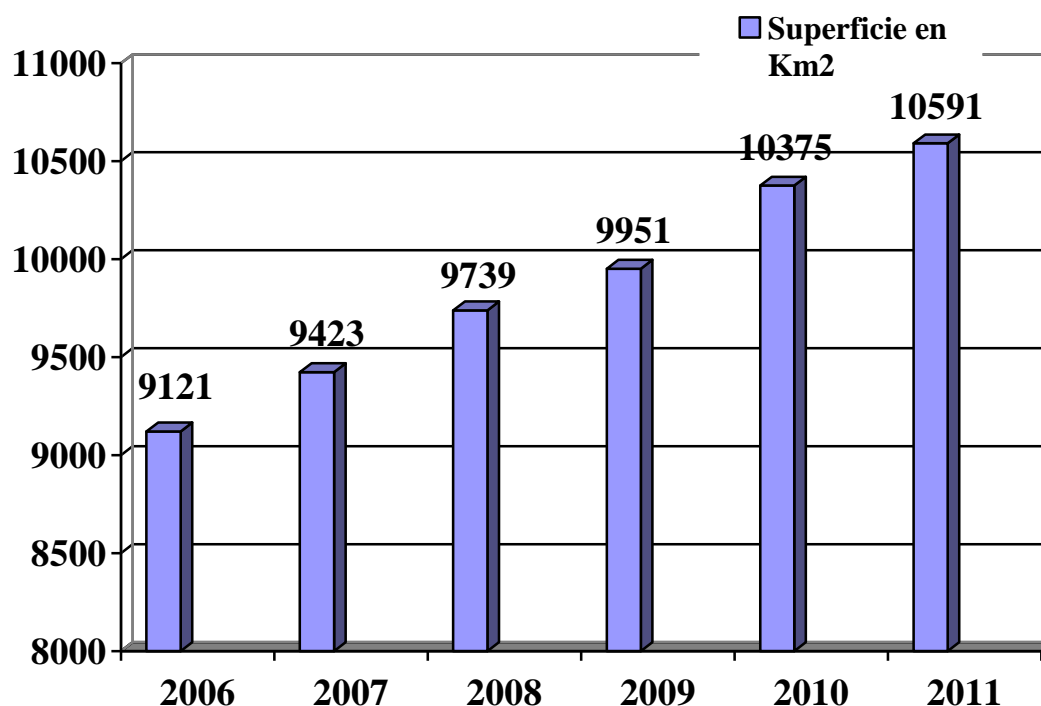


**Ilustración 15**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.012<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.7, p. 17. Recoge igualmente cuál es el porcentaje de inversión de obras de ‘capacidad básica’ en relación con el total.

**Evolución de la superficie portuaria en el sistema de puertos de interés general.**



**Ilustración 16**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.011<sup>74</sup>.

**Principales infraestructuras de desarrollo de la capacidad portuaria finalizadas o en fase de ejecución durante 2.010 y 2.011.**

INFRAESTRUCTURA Y CAPACIDAD PORTUARIA				
Principales actuaciones finalizadas durante 2010				
Autoridad Portuaria	Actuación	Longitud de muelles (m)	Superficie terrestre (Ha)	Superficie de agua abrigada (Ha)
Gijón	Ampliación del puerto de Gijón	1.250	145	140
Vilagarcía	Ampliación Muelle Comercial Oeste	505	3	-
Bahía de Algeciras	Desarrollo portuario Isla Verde (2ª y 3ª Fase)	2.100	50	80
Sevilla	Actuaciones de mejora de accesos marítimos al puerto. Fase 1: Esclusa	-	-	84
Melilla	Muelle de Ribera 2	228	-	-

<sup>74</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 4, p. 11.

Cartagena	Ampliación del atraque de cruceros	250	1	-
	Terminal polivalente de gráneles (Muelle)	641	-	-
Barcelona	Desarrollo de la nueva Dársena Sur del puerto de Barcelona	1.500	93	-
Santa Cruz de Tenerife	Nueva Base de contenedores en la Dársena del Este 2ª fase (puerto de Sta. Cruz de Tenerife)	370	6	-

**Tabla expositiva 7**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.010<sup>75</sup>.

INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y CAPACIDAD PORTUARIA Principales actuaciones finalizadas durante 2011				
Autoridad Portuaria	Actuación	Longitud de muelles (m)	Superficie terrestre (Ha)	Superficie de agua abrigada (Ha)
Almería	Muelles de Ribera I y II	392	6	-
Avilés	Desarrollo portuario en Margen Derecha. Fase 1ª	505	6	-
Barcelona	Mejora del Dique Este. Fase 2ª	321	3	-
	Ampliación Muelle Sur	623	15	-
Castellón	Prolongación Dique Este (Fase 1ª). Y dragado.	290	-	-
Huelva	Ampliación sur del muelle Ingeniero Juan Gonzalo. Fase 1ª	607	9	-
			-	-

**Tabla expositiva 8**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.011<sup>76</sup>.

INFRAESTRUCTURA Y CAPACIDAD PORTUARIA Principales actuaciones en fase de ejecución a 31 de diciembre de 2010				
Autoridad Portuaria	Actuación	Longitud de muelles (m)	Superficie terrestre (Ha)	Superficie de agua abrigada (Ha)
Bilbao	Muelle AZ-3 adosado al Dique de Zierbena	600	24	0
	Muelle AZ-2 adosado al Dique de Zierbena	650	30	0

<sup>75</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 27.

<sup>76</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 4, p. 13.



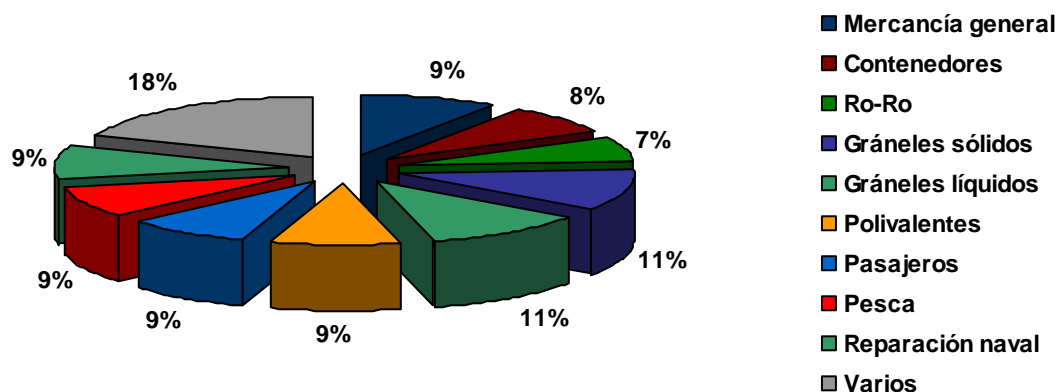
Avilés	Desarrollo Margen Derecha 1ª Fase	505	6	0
	Desarrollo Margen Derecha de la Ría. 2ª Fase	495	11	0
A Coruña	Nuevas Instalaciones en Punta Langosteira	922	144	231
Ferrol-San Cibrao	Puerto Exterior. 2ª Fase	808	34	0
Vigo	Ampliación de los Muelles Comerciales 1ª Fase	550	5	0
Bahía de Algeciras	Desarrollo portuario en Isla Verde 3ª Fase (4ª y 5ª actuación)	0	50	0
	Muelle Adosado al dique de abrigo para rack de tuberías G.L.	585	0	0
Huelva	Ampliación Sur del muelle Ingeniero Juan Gonzalo. 1ª Fase	607	9	0
Castellón	Prolongación Dique del Este	290	0	0
Valencia	Dique de abrigo Ampliación en el puerto de Valencia	0	0	130
	Muelle Norte en el puerto de Sagunto	609	6	0
	Muelle Oeste Tramo Norte en el puerto de Sagunto	500	12	0
Barcelona	Desarrollo de la nueva Dársena Sur del puerto	500	33	0
	Ampliación Muelle Sur	623	15	0
Tarragona	Ampliación Muelle de Andalucía	750	18	0
	Ampliación Muelle La Química	500	6	0
Balears	Explanada Muelles Comerciales al abrigo del Muelle de Botafoc en el puerto de Ibiza	400	4	0
	Atraque para grandes buques en el puerto de Palma de Mallorca	600	1	0
Las Palmas	Dique de La Esfinge. 1ª y 2ª Fase en el puerto de Las Palmas	0	7	36
	Muelle de Cruceros en el puerto de Arrecife	250	2	0
Tenerife	Dique exterior en el puerto de Granadilla	0	0	100

**Tabla expositiva 9**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.010<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 27.

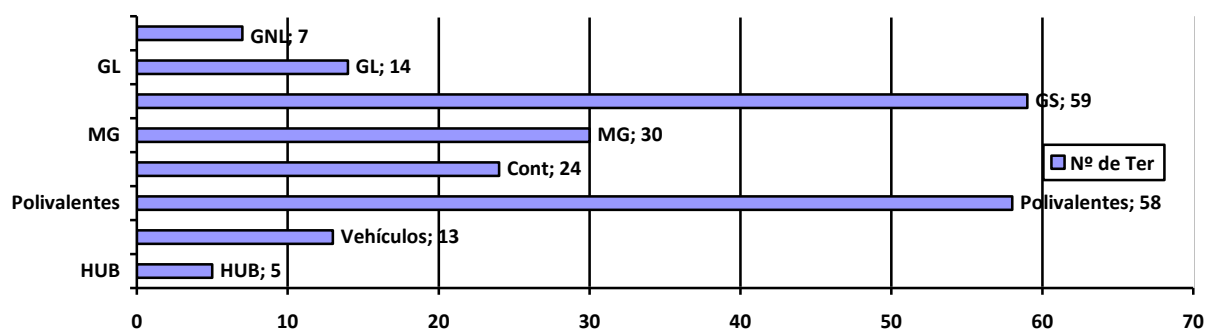
**Usos de los Muelles con calado superior a 4 metros por tipo de actividad en % sobre el total del sistema portuario.**



**Ilustración 17**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.012<sup>78</sup>.

**Número de Terminales en el sistema portuario por tipo de tráfico en 2011.**



**Ilustración 18**

Fuente: Puertos del Estado MS 2.011<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.5, p. 16; los porcentajes se muestran ‘redondeados’, sin decimales, al alza o a la baja (Varios es en realidad el 19%). Con leves variaciones en los porcentajes, coincide con la distribución del uso de los muelles durante 2.010 y 2.011. Vid., por ejemplo, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General 2.011*, Ilustración 5, p. 12.

<sup>79</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, 1ª edición, Madrid, Puertos del Estado, noviembre de 2.013, Ilustración 6, p. 12.

En relación con la construcción de un nuevo puerto o la realización de actuaciones significativas en el mismo que vayan más allá de sus aguas interiores, merece especial atención el sistema de coordinación que establece el Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre.

#### **F.- La gestión social sostenible.**

La sostenibilidad social, referida en el presente apartado al conjunto de trabajadores de las Autoridades portuarias, comporta la estabilidad en el empleo, la seguridad laboral, la formación, la capacitación profesional y la participación sindical. Todo ello en la medida en que sea posible sin afectar a la eficacia y eficiencia del sistema portuario. Se trata de criterios que, sin bien no se explicitan en el actual Texto Refundido, cabe deducir de la filosofía que inspira el aludido principio. Pudiendo citarse una serie de indicadores relacionados con el capital humano de las Autoridades Portuarias referidos al principio de sostenibilidad que quedan reflejados en los apartados del presente epígrafe<sup>80</sup>.

La <<estabilidad de la plantilla media total del conjunto de las Autoridades Portuarias>> ha sido la nota más destacada en relación con el capital humano durante los años 2.009 a 2.012, aunque con cierto descenso durante los dos últimos ejercicios debido a las restricciones en la Oferta pública de empleo hasta situarse en las 5.636 personas. La Memoria de Sostenibilidad de 2.010 aclaraba que se carecía de información sobre el número total de trabajadores que se encontraban ligados a los Organismos públicos portuarios por una relación laboral de carácter fijo o eventual. Extremo éste que quedaba pendiente de análisis para las memorias de sostenibilidad de los siguientes ejercicios. Y el dato fue obtenido en la Memoria de Sostenibilidad de 2.011 que indicaba que los trabajadores temporales suponían alrededor del 10% de la plantilla.

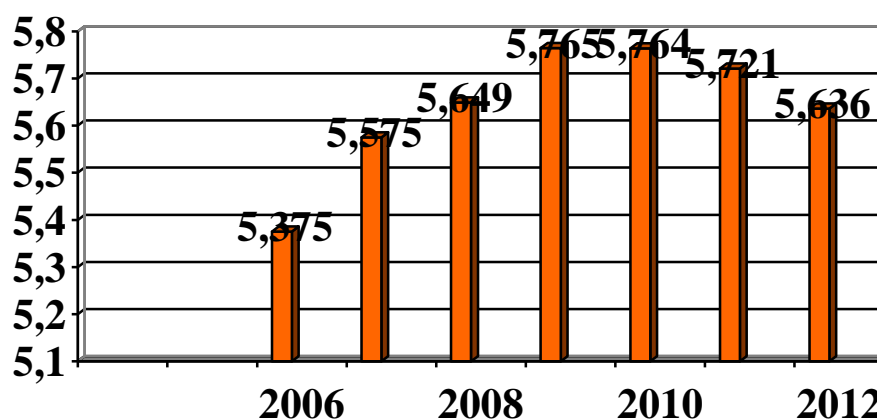
Cuatro Autoridades Portuarias superan los 300 trabajadores, mientras que la mitad (14) tienen una plantilla que oscila entre los 100 y 200 empleados<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 83 y siguientes.

<sup>81</sup> Vid. Ilustraciones 56 y 57 de Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, pp. 47 y 48.

**Evolución de la plantilla fija del conjunto de Autoridades Portuarias  
(en miles de trabajadores).**



**Ilustración 19**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.012<sup>82</sup>.

Como puede apreciarse en el gráfico situado en la parte superior, se produce una leve disminución en las plantillas de las Autoridades Portuarias como consecuencia, básicamente, de la contención en la oferta pública de empleo que se adjudica al sistema portuario de titularidad estatal. Lo anterior a pesar del aumento que se produce tanto de superficie disponible para concesiones como de los tráficos comerciales durante 2.012.

En la evolución de la plantilla también es necesario tener en cuenta el despliegue de los efectos del II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, que introduce un modelo de gestión de los recursos humanos más flexible, a los que se dota de competencias a través de acciones formativas adaptadas a las necesidades de las Autoridades Portuarias<sup>83</sup>. Recientemente, sin embargo, se ha llevado una política de no renovación de personal eventual -que no tuviera un contrato indefinido o de relevo- en algunas Autoridades Portuarias lo que ha dado lugar a reacciones sindicales<sup>84</sup>.

Otro indicador relevante en cuanto a la estructura de personal, viene representado por <<la distribución por áreas de actividad del personal>>. En este apartado, constituye un dato especialmente relevante que el 56,8 % de la plantilla se

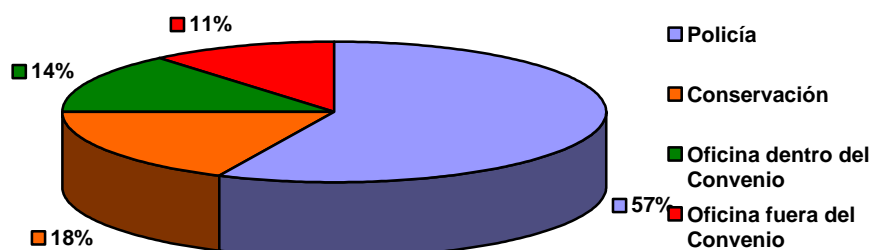
<sup>82</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 3.1, p. 54.

<sup>83</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 57, p. 48.

<sup>84</sup> Redacción, *El comité de empresa pide a la Autoridad Portuaria que se replantee la extinción de los contratos*, Diario del Puerto, 26-3-14, Barcelona, p. 7. La Autoridad Portuaria alegó que seguía instrucciones directas de Puertos del Estado y que los puestos no eran necesarios.

encuentra integrado en el servicio de policía portuaria en las zonas comunes, uno de los servicios que prestan de modo directo las Autoridades Portuarias conforme al artículo 106 TRLPEMM. Por su parte, el 25,3% de la plantilla desempeña actividades administrativas o de oficina. Dividiéndose en un 13,7 % de trabajadores incluidos en el Convenio Colectivo y el 11,6 % restante fuera del Convenio Colectivo. Finalmente, el 17,9 % del personal de las plantillas se dedica a tareas de conservación y mantenimiento.

### **Distribución de la plantilla del conjunto de las Autoridades Portuarias en 2.010 según el tipo de actividad al que se adscriben, que se mantiene en 2.012.**



### **Ilustración 20**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.010<sup>85</sup>.

En cuanto a <<la política de igualdad de género>>, cabe destacar que la presencia de la mujer en las Autoridades Portuarias se encuentra, en la mayoría de los casos, por debajo del 30%. Este porcentaje desciende incluso por debajo del 15% entre los trabajadores fuera de convenio elaborándose, como respuesta institucional, un Plan de Igualdad con fecha 6 de julio de 2.011. Sin embargo, ha de considerarse que la baja presencia de la mujer en la mayoría de los Organismos portuarios obedece claramente al elevado porcentaje de trabajadores asignados al servicio de policía portuaria. Un servicio que se encuentra poco demandado por las mujeres<sup>86</sup>. Por otra parte, en relación con <<la seguridad en el empleo>>, cabe destacar que 13 Autoridades portuarias contaban en 2.012 con un sistema de gestión de riesgos laborales OHSAS 18001.

<sup>85</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, S-03, p. 84. Vid. también Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 58, p. 48, que muestra unos porcentajes prácticamente idénticos de distribución del personal. Y la distribución desagregada por Autoridades Portuarias que ofrece Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 3.4, p. 55.

<sup>86</sup> Vid. Puertos de Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 59.

La <<participación de los trabajadores en la gestión de las Autoridades portuarias>> se articula a través de sus representantes sindicales que se encuentran en comunicación con el Presidente de la Autoridad Portuaria, el Director del Puerto y que cuentan con una representación en el Consejo de Administración. Además, en las 13 Autoridades Portuarias en las que están implantados sistemas de gestión de calidad conforme a la norma ISO 9001 o conforme a la metodología acordada, los trabajadores pueden participar a través de los siguientes sistemas: El empleo de <<buzones de sugerencias>> -6 AA. PP.- en relación con los distintos aspectos de los procedimientos de gestión. La presentación de escritos de disconformidad en relación con el carácter y contenido de los procesos que se tramitan. Y, por último, también mediante la actividad que desarrollen dentro de <<grupos de calidad permanentes>> – en 7 AA. PP.- con miras a la mejora de la actividad gestora.

Finalmente, en cuanto a <<la formación>>, la Memoria de Sostenibilidad del sistema portuario de interés general para 2.010 reconocía la falta de datos determinantes en relación con dicho apartado. De modo que el conocimiento de la realidad formativa existente y la construcción de una metodología al respecto constituyeron otra de las tareas a desarrollar de cara a los próximos ejercicios para incorporar su resultado como contenido de las mismas. La carencia se subsanó en la Memoria de Sostenibilidad correspondiente a 2.011, según la cual, la gestión de los recursos humanos sigue la estrategia de la <<gestión de competencias>>. Las personas son vistas como capital humano capaz de desarrollar nuevas mejoras y ganar en productividad. Para lo cual tiene un papel fundamental la formación en <<competencias técnicas>> que debe proporcionar a los empleados los conocimientos necesarios para desarrollar su trabajo de un modo eficiente y eficaz.

La formación, para que sea operativa, debe proporcionarse de modo que esté integrada con la actividad ordinaria, que sea flexible, y adaptada a las necesidades específicas de cada persona y de cada puesto de trabajo. Con el fin de lograr estos objetivos, el sistema portuario se ha dotado de un *Aula Virtual* de formación que, mediante el uso de las tecnologías de la información, permite cubrir un amplio espectro de necesidades formativas con costes sostenibles. La idea para los próximos años es que la oferta formativa se vea ampliada a través de la creación de nuevos cursos del “*Catálogo de Competencias*”, con el objetivo de poder continuar con el proceso de mejora de los perfiles profesionales de los trabajadores y seguir reduciendo las lagunas formativas de las que pudieran adolecer<sup>87</sup>.

## **G.- La sostenibilidad ambiental, de residuos y de seguridad.**

### **a.- La sostenibilidad ambiental.**

El esquema público-privado de prestación de servicios portuarios influye decisivamente en el reparto de obligaciones en relación con la protección del medio

---

<sup>87</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustraciones 60-62, pp. 50-52. Y también Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 65.

ambiente por cuanto los concesionarios y operadores particulares se encuentran directamente obligados al cumplimiento de los objetivos medioambientales establecidos para el recinto portuario. Debiendo, de otra parte, destacarse que, aparte de las concretas funciones atribuidas sobre prevención y lucha contra la contaminación en el espacio portuario y sobre recepción de residuos procedentes de buques, las competencias en materia de protección del medio ambiente corresponden a la respectiva Comunidad Autónoma en cuyo territorio se instala el puerto<sup>88</sup>.

Pues bien, dentro de este ámbito material, en cuanto al conjunto de *‘líneas de acción en relación con la sostenibilidad ambiental’* que se deducen de la Memoria de Sostenibilidad de 2.010 agregada para el conjunto de sistema portuario de interés general pueden citarse<sup>89</sup>, en primer lugar, que en relación con *‘la gestión y planificación portuaria’*, resulta relevante la delimitación del papel coordinador de las Autoridades Portuarias en los aspectos de seguridad y de colaborador en relación con la protección. La inclusión como objetivo del Fondo de Compensación Interportuaria de la necesidad de cubrir aquellas actuaciones ambientales que favorezcan un marco de desarrollo sostenible y seguro de la actividad portuaria. La introducción de objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental que permitan la objetivación de la gestión ambiental. Objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental que deberán formar parte del Plan de Empresa. Así como la *‘evaluación ambiental estratégica’* que debe formar parte del contenido del Plan Director de Infraestructuras como medio para asegurar la integración de los criterios medioambientales en el proceso de planificación y proyección de infraestructuras.

Por lo que respecta a las *‘concesiones otorgadas en el dominio público portuario’*, se pretende la promoción de “buenas prácticas ambientales” mediante la bonificación a la tasa de actividad que paga el titular de una concesión o de una licencia para prestar el servicio de manipulación de mercancías en dos supuestos: a) Cuando instale un sistema de gestión ambiental certificado según ISO: 14001:2004. b) Cuando suscriba un *«convenio de buenas prácticas»* firmado con la Autoridad Portuaria basado en las guías de buenas prácticas de Puertos del Estado<sup>90</sup> lo que implica el incremento de la eficiencia ambiental de los medios materiales estableciendo prórrogas al plazo fijado de las concesiones cuando se lleven a cabo inversiones que sean de interés para mejorar la calidad ambiental de las operaciones portuarias. Así como la mejora de las condiciones ambientales de las concesiones mediante la valoración de las

---

<sup>88</sup> Vid. los artículos 62 y 63 TRLPEMM. Y Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 58.

<sup>89</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, pp. 10 y 11.

<sup>90</sup> Expongo a continuación dos ejemplos: 1) Redacción, *Unas buenas prácticas ambientales permiten reducir el gasto en tasas*, Europa Sur, 25-3-14, Cádiz, p. 32. La Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras realizó un curso de acuerdo con la Cámara de Comercio para informar a unos 60 operadores portuarios sobre “cómo ahorrar un 15% en tus tasas mejorando la gestión ambiental”. 2) JP, CLH y la Autoridad Portuaria de Bilbao firman un convenio de buenas prácticas, *Diario del Puerto*, 24-3-14, Barcelona, p. 8. En virtud del referido convenio, la empresa CLH se compromete a que expertos independientes certifiquen periódicamente que sus instalaciones cumplen las exigencias medioambientales de la Ley y la Autoridad Portuaria de Bilbao a aplicar bonificaciones en las tasas correspondientes, conforme al artículo 165 TRLPEMM.

medidas de carácter ambiental propuestas por el ofertante en los concursos para el otorgamiento de concesiones. Asimismo se establece que la Autoridad Portuaria puede plantear una revisión de las condiciones o el rescate de la concesión por razones vinculadas a la protección del medioambiente.

Por último, en relación con la '***prestación de los diferentes servicios portuarios***', el programa de implementación persigue la introducción, en el correspondiente pliego de condiciones, de condiciones ambientales en la prestación de los diversos servicios portuarios. Además se requiere a la empresa prestataria para que coopere con la Autoridad Portuaria en materia de seguridad, salvamento, lucha contra la contaminación, protección del medio ambiente, emergencias y extinción de incendios. E igualmente se pretende el fomento del empleo del servicio de recepción de desechos generados por buques -servicio MARPOL-, mediante un nuevo sistema tarifario que incentiva la entrega en puerto de desechos procedentes de buques; regulándose, además, con mayor rigor la gestión de residuos de carga. En este ámbito resulta significativo el desarrollo de programas de investigación, como el denominado "*Seaterminals*", cofinanciado por el programa TEN-T de la Comisión Europea, llevado a cabo por la Fundación del Puerto de Valencia junto con la Autoridad Portuaria de Valencia, la terminal de Noatum y otros siete socios con el objetivo de acelerar la transición de la industria portuaria hacia modelos que integren una gestión eficiente del consumo energético<sup>91</sup>.

Por lo que toca a la inversión en gestión ambiental, cabe destacar que la suma total de inversiones en el **Sistema de Gestión Ambiental (SGA)** en el **año 2.010** por las 14 Autoridades Portuarias que informaron sobre este extremo alcanzó la cifra de 2.827.330 €. Sin embargo, la Memoria de Sostenibilidad agregada de 2.010 concluía en la necesidad de avanzar en la necesidad de una contabilidad homogénea en esta materia que facilitara un mejor conocimiento y una interpretación homogénea de los datos remitidos.

Del conjunto de Autoridades Portuarias (28), un 32% (9) contaba en el año 2.010 con un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) ya implantado, certificado y mantenido conforme al reglamento EMAS, o la norma ISO 14001:2004 o la certificación PERS. Por su parte un 25% de las Autoridades Portuarias (7) estaban tramitando un Sistema de Gestión Ambiental mientras que un 43% (12) no había iniciado procedimiento alguno al respecto. En el **año 2.012**, sin embargo, se observa un salto cualitativo en el apartado medioambiental pues un 78,57% de las Autoridades Portuarias (22) contaba ya con un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) implantado conforme al exigente reglamento EMAS (4) o la norma ISO 14001: 2004 (18). Mientras que por su parte el 21,4 % de las Autoridades Portuarias (7) estaba tramitando un Sistema de Gestión Ambiental<sup>92</sup>.

---

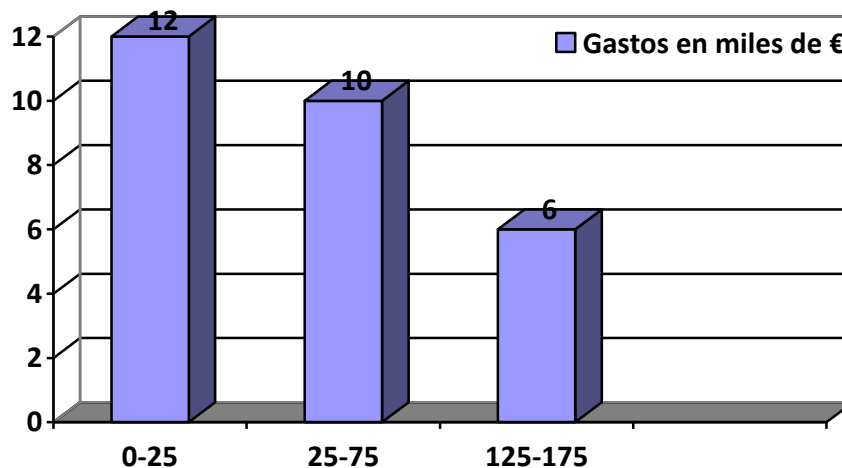
<sup>91</sup> Redacción, *La Fundación del Puerto de Valencia lidera el proyecto europeo Seaterminals*, Marítimas, 17-9-14, Barcelona, p. 12.

<sup>92</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, p. 93. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 58. Y Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, pp. 66 a 68.



Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que las Autoridades Portuarias no sólo impulsan la mejora de la gestión ambiental portuaria mediante la implantación y el mantenimiento de Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) sino también a través de la puesta en marcha de los denominados <<*programas de caracterización ambiental*>>. Se entiende por tales aquellos proyectos que facilitan la obtención de datos sobre el modo en que la actividad del puerto influye en la calidad acústica, de la atmósfera y del agua. Las iniciativas de este tipo habían involucrado durante 2.012 al conjunto de las 28 Autoridades Portuarias aunque sólo 6 tenían un gasto significativo, de acuerdo con el gráfico que se inserta más abajo. En relación con este punto, cabe destacar especialmente el <<*Proyecto Nereidas*>> impulsado por la Autoridad Portuaria de Melilla y cofinanciado por la Unión Europea al 50%, cuyo objetivo principal es el de analizar e implementar soluciones integradas para minimizar las emisiones de CO<sub>2</sub> y reducir el impacto en la biodiversidad del Mediterráneo, como consecuencia del transporte marítimo y de las actividades portuarias, a través de tecnologías biológicas, sensores y métodos numéricos. Así como la iniciación, a finales de 2.014, de un <<*Proyecto piloto de control y mitigación de ruidos*>>, en el puerto de Motril, que servirá para elaborar mapas de ruidos y adoptar acciones de control acústico en el conjunto del sistema de puertos de interés general<sup>93</sup>.

**Número de Autoridades Portuarias que desarrollan un gasto significativo en “programas de caracterización ambiental” durante 2.012.**



**Ilustración 21**

Fuente: elaboración propia.

<sup>93</sup> Redacción, *La Autoridad Portuaria de Melilla presenta en Málaga el Proyecto Nereidas*, Diario del Puerto, 3-4-14, Barcelona, p. 2. Laura Ubago, *Un proyecto piloto ayudará al puerto a reducir los ruidos que genera*, Ideal de Granada, 10-11-14, p. 14.

Las ‘*medidas adoptadas en aplicación de la política de protección del medio ambiente*’ alcanzan a la totalidad de los diferentes parámetros que definen una actuación en este campo. Así, en concreto, puedo aludir a las siguientes actividades de control realizadas<sup>94</sup>, comenzando por la ‘*calidad del aire*’ en la zona portuaria, que se garantiza mediante actuaciones consistentes en redes de medida (controles), guías de buenas prácticas (condiciones), iniciativas referidas a la carga y descarga de gráneles sólidos, la realización de estudios y la planificación, la previsión de alertas o suspensiones operativas, el examen de riesgos, el establecimiento de pantallas, el establecimiento de límites de velocidad, la realización de cursos de formación o la limpieza de muelles.

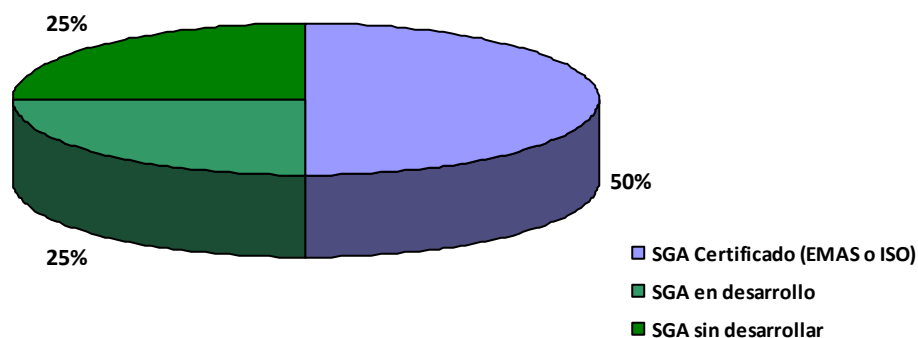
Las Autoridades Portuarias controlan la ‘*calidad del agua*’, por su parte, a través de medidas tales como el establecimiento de controles de calidad, planes de vigilancia, mejoras en los medios de limpieza, mejoras en la red de saneamiento, la publicación de ROM 5.1 con recomendaciones sectoriales específicas, el establecimiento de normas y sanciones, la adopción de mejoras en la carga y descarga de gráneles sólidos. Algunos Organismos portuarios cuentan además con una red separada de aguas pluviales y residuales urbanas y otras con estaciones de aguas residuales.

En lo referente a la ‘*calidad acústica*’, la labor de las Autoridades Portuarias se ha dirigido de modo preferente hacia la elaboración de mapas de ruidos (5 terminados en 2.010, correspondientes al 18% del total de Entidades portuarias) y planes de acción acústica. Aunque, de todas maneras, interesa destacar que sólo 6 Autoridades Portuarias recibieron quejas por ruidos durante 2.012 debido a causas diversas. Sin que quepa olvidar, en este apartado, la actividad de control y aprovechamiento de los propios residuos generados por los Organismos portuarios que son segregados y valorizados cada vez en mayor proporción. Así, en 2.012, 6 Autoridades Portuarias valorizaron entre el 75% y el 100%, 5 entre el 75 y el 50% y 17 por debajo del 50%.

---

<sup>94</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, pp. 94 a 103. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, pp. 69 a 75.

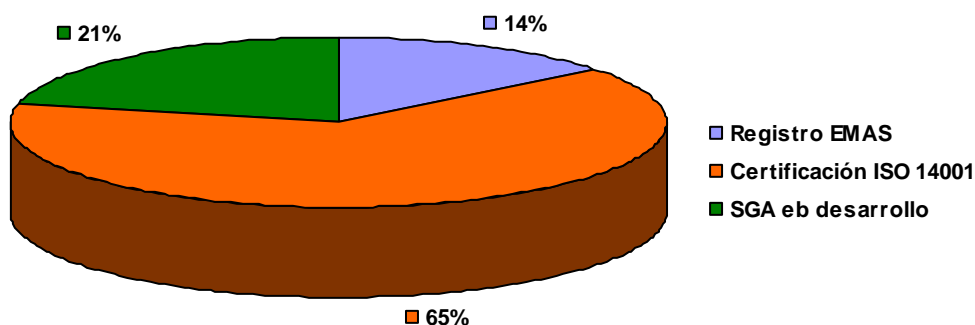
**Grado de implantación de sistemas de gestión ambiental en el conjunto de las Autoridades Portuarias durante 2.010 (Reglamento EMAS o Norma ISO 14001).**



**Ilustración 22**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.010<sup>95</sup>.

**Grado de implantación de sistemas de gestión ambiental en el conjunto de las Autoridades Portuarias durante 2.012 (Reglamento EMAS, Norma ISO 14001).**



**Ilustración 23**

Fuente: Elaboración propia.

<sup>95</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, Ilustración 68, p. 93.

Como consecuencia de todo este panorama de acciones de mejora en la gestión relativa al medio ambiente, resulta lógico que la perspectiva que maneja el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, en este tema, expresada en el <<*GreenPort Congress 2.014*>> que tuvo lugar en la ciudad condal, entre el 15 y el 17 de octubre de 2.014, sea la de que una adecuada política medioambiental contribuye a “*mejorar la integración puerto-ciudad, reducir el coste de las operaciones portuarias, mejorar la reputación e impulsar la accesibilidad en los puertos*”. Animando, en consecuencia, a las Autoridades Portuarias a aplicar bonificaciones e incentivos a todos aquellos operadores que ponen en práctica en su actividad diaria medidas de sostenibilidad ambiental<sup>96</sup>.

## **b.- El control de los residuos.**

En el interior del recinto portuario, existe una diversidad de causas que determinan la producción de residuos que pueden tener su origen tanto en la actividad que se genera en las zonas comunes de tierra o de agua directamente controladas por las Autoridades Portuarias (tránsito de vehículos y de personas), en las zonas concesionadas por los titulares (prestación de servicios portuarios, actividades auxiliares, industriales o comerciales) o bien en los desechos generados por usuarios o terceros (por los buques sujetos al Convenio Marpol que se han incrementado durante el período 2.010-2.012 debido al régimen de tasas establecido por la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, por los transportistas, los suministradores y los clientes de operadores y concesionarios). Por consiguiente se presenta una diversidad de tareas de control de residuos que van desde la limpieza en zonas comunes hasta la retirada de residuos procedentes de la pesca (vid. nota de pie de página<sup>97</sup>).

En consecuencia, en el interior del recinto portuario, la mayoría de los focos de generación de residuos se encuentran fuera del control directo de la Autoridad Portuaria. De modo que el tipo de medidas adoptado tiende mayoritariamente a responsabilizar e implicar a concesionarios, operadores, terceros y usuarios en su control, recogida y eliminación mediante medidas tales como la suscripción de convenios de buenas prácticas, la instalación de puntos limpios, la imposición de sanciones o la realización de controles (vid. el contenido del pie de página<sup>98</sup>). Conviene destacar que, sin embargo,

---

<sup>96</sup> Elena de Jesús, *Llorca insta a aumentar las prácticas sostenibles mediante bonificaciones*, El Vigía (Edición Nacional), Barcelona, 20-10-14, p. 19.

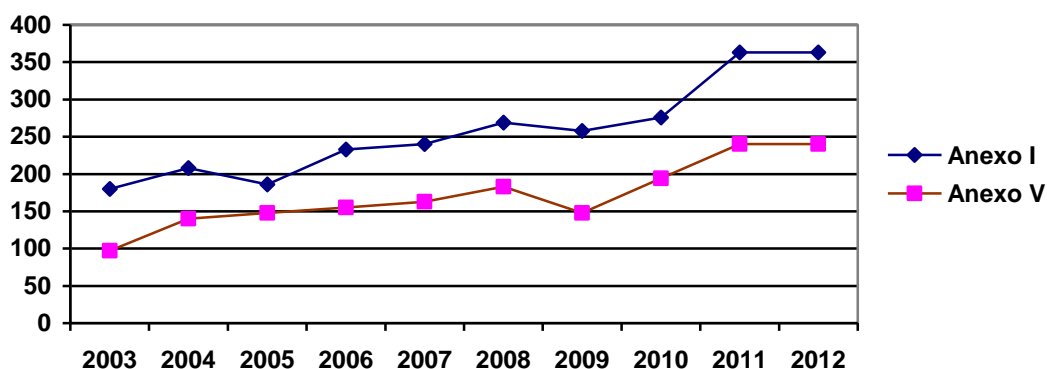
<sup>97</sup> Las principales tareas de control de residuos realizadas en los puertos de interés general del Estado son las siguientes: 1) La limpieza en zonas comunes de tierra. 2) Limpieza de la lámina de agua. 3) Vertidos generados por buques. 4) Limpieza de vertidos accidentales. 5) Barreduras de gránulos sólidos. 6) Escombros generados por obras. 7) Limpieza de fosas sépticas. 8) Residuos provenientes de la pesca. 9) Mantenimiento de maquinaria. Y 10) la limpieza de zonas comerciales. Vid. en este punto Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de puertos de Interés general 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, junio de 2.014, p. 74.

<sup>98</sup> Así las principales medidas aplicadas y el número de las Autoridades que las han adoptado –entre paréntesis– son las siguientes: proyectos de valorización (4); proyectos de sensibilización (12); convenios de buenas prácticas (6); puntos limpios con recogida separada (20); promoción de centros de transferencia (7); guías de buenas prácticas (11); sanciones en caso de abandono de residuos (16); normas de obligado cumplimiento (13); seguimiento periódico de concesiones (8); e inventario de las actividades generadoras (10).

Vid. en este punto, Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, noviembre de 2.013, Madrid, Ilustraciones 82 y 83,

las responsables de verificar el cumplimiento de la legislación en materia de residuos por los operadores portuarios son las Administraciones Locales. De manera que resulta decisiva la coordinación entre ambas Administraciones para el adecuado desarrollo de esta actividad.

#### **Evolución del volumen de residuos MARPOL Anexos I y V recogidos en el conjunto de Autoridades Portuarias**



#### **Ilustración 24**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.012<sup>99</sup>.

Finalmente, cabe indicar que algunas Autoridades Portuarias, como es el caso de la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, participan en proyectos internacionales como el <<Proyecto Meddes-4MS>>, cofinanciado al 75% con fondos FEDER, de detección de puntos sensibles a la <<marea negra>> incontrolada de vertidos en el Mediterráneo para reducir los riesgos e impactos asociados a los vertidos. Junto a España, participan también organismos públicos de Francia, Italia, Malta, Montenegro y Chipre. El objetivo del proyecto es el de crear una herramienta que combine la información oceanográfica, del tiempo, de mapas sensibles, de tráfico y operaciones marítimas para conseguir una detección temprana y una respuesta eficaz ante una marea negra. El puerto algecireño ha comprometido 105.000 € para prestar la asistencia técnica necesaria para el seguimiento y control del proyecto<sup>100</sup>.

pp. 66 y 67; así como Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 9, pp. 74 y 75.

<sup>99</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Ministerio de Fomento, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 4.17, p. 77.

<sup>100</sup> Redacción, *La APBA participa en un proyecto para la seguridad en el Mediterráneo*, Europa Sur, 21-3-14, Cádiz, p. 21.

## H.- Las medidas de seguridad y protección.

Haciendo un resumen del conjunto de actuaciones que la Legislación encomienda a las Autoridades Portuarias en materia de seguridad, procede insertar el cuadro que se expone en la presente página.

<b><i>Esquema de tareas de seguridad y protección que desarrollan las Autoridades Portuarias</i></b>		
	<b><i>SEGURIDAD</i></b> <i>Prevención y respuesta ante accidentes fortuitos causados por la operativa</i>	<b><i>PROTECCIÓN</i></b> <i>Prevención y respuesta ante acciones antisociales voluntarias</i>
<b>Situación normal de la actividad portuaria:</b>  Recogida de información. Evaluación de condiciones. Planificación de actuaciones.	<input type="checkbox"/> Elaboración y actualización de los Planes de Emergencia Interior. -Realización de investigaciones e inspecciones. -Realización de ejercicios prácticos. -Puesta en marcha de protocolos de coordinación con otras Administraciones públicas y Organizaciones.  <input type="checkbox"/> Control del cumplimiento del "Reglamento de admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas en los puertos"  <input type="checkbox"/> Puesta en marcha de medidas tendentes a incrementar la seguridad portuaria en todos los aspectos de la actividad portuaria (navegación interior y exterior, tránsito de vehículos rodados, trenes y personas, prestación de servicios portuarios y comerciales). Y a la mejora continua (medidas físicas y/o procedimentales).	<input type="checkbox"/> Elaboración y actualización de los Planes de Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías por las Autoridades Portuarias previo informe de Puertos del Estado y el Órgano autonómico correspondiente.  - Identificación de riesgos. - Valoración de amenazas. - Inspecciones y revisiones. - Práctica de simulacros.  - Puesta en marcha de protocolos de coordinación con otras Administraciones públicas.
<b>Situaciones especiales de crisis</b>  Activación de los planes y protocolos de respuesta ante contingencias. Cumplimiento por los titulares de autorizaciones y concesiones así como por los consignatarios de sus obligaciones.	<input type="checkbox"/> Activación del Plan de Emergencia Interior; o del Plan Interior de Contingencias por Contaminación Marina Accidental; o del Plan de Contingencias Ferroviario.  <input type="checkbox"/> Activación de los Planes de	<input type="checkbox"/> Puesta en marcha del Plan de Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías por las Autoridades Portuarias.  <input type="checkbox"/> Puesta en marcha del Plan

	Protección Civil (estatal, autonómico, local, especiales); o del Plan Nacional de Seguridad y Salvamento Marítimo; o del Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental. -Eventualmente también de otros establecidos en la legislación vigente.	Nacional de Infraestructuras Críticas.
--	---	--

## Tabla expositiva 10

Fuente: Elaboración propia<sup>101</sup>.

Por consiguiente, en materia de seguridad y protección, la ‘**situación de normalidad**’ viene marcada por el mantenimiento y revisión de los planes ya adoptados, la obtención de información, la valoración de riesgos y amenazas, así como la formación del personal implicado en su desarrollo mediante ejercicios y simulacros que suelen sucederse periódicamente, tales como la actuación contra un barco que se incendia en la dársena del puerto de Barcelona o el control de una carga radioactiva que llega al puerto de Vigo (vid.<sup>102</sup>). En concreto, a lo largo de 2.012, se realizaron ejercicios prácticos en materia de seguridad y protección en 22 Autoridades Portuarias, superándose en 6 de ellas los 8 ejercicios en materia de seguridad contra accidentes fortuitos; y en 5 Autoridades los 3 simulacros en materia de protección contra actos antisociales. Mientras, en ‘**situaciones de “peligro real”**’ contra la seguridad y la protección, lo que se lleva a cabo es la activación de los protocolos aprobados con la entrada en acción del personal especializado en coordinación, eventualmente, con los de otras Administraciones públicas.

<sup>101</sup> Vid. también Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad de Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Tabla 3, p. 56.

<sup>102</sup> Las noticias sobre la realización de simulacros de seguridad en nuestros puertos de interés general son continuas. Así, J.P., *Formados para un puerto más seguro*, La Voz de Almería, 20-3-14, Almería, p. 20. Redacción, *Seguridad operativa en el puerto de Almería*, Ideal de Almería, 20-3-14, p. 8. Redacción, *Simulacro de derrame de un líquido tóxico e inflamable en Vopak Terquimsa*, Diario de Tarragona, Economía y Negocios, 4-5-14, Tarragona, p. 6. Redacción, *Vigo y Ferrol participan en uno de los mayores ejercicios de seguridad en el mar*, Faro de Vigo, 12-5-14, Vigo, p. 59. Redacción, *La Policía Portuaria de Valencia finaliza un curso sobre seguridad y protección*, Diario del Puerto, 20-5-14, Barcelona, p. 8. Redacción, *El “Galicia” de Suardiá, escenario de un simulacro en el puerto de Barcelona*, Diario del Puerto, 21-5-14, Barcelona, p. 7. P.A., *Simulacro, El puerto de Vigo se convierte en escenario de una amenaza de tipo radioactivo*, ABC (Ed. Galicia), 22-5-14, Galicia, p. 64.

Todo ello tal y como recomiendan el R.D. 393/2.007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de centros, establecimientos y dependencias cuyas actividades puedan dar origen a situaciones de emergencia así como el Reglamento CE 725/2.004 y el R.D. 1.617/2.007 en materia de protección. Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, junio de 2.014, Madrid, Ilustraciones 3.17 y 3.18, p. 65.

En cuanto al total de inversiones en materia de seguridad, se observa una disminución pasando de 13,3 M€ en 2.010 a 10,7 M€ en 2.011 y a sólo 7 M€ en 2.012. No obstante, la preocupación por la seguridad lleva a que, en términos relativos, la inversión en este tema sí crezca, pasando del 1,25% en 2.010 al 1,42% en 2.011 y al 1,40% en 2.012 del total de inversiones. En todo caso, la inversión en seguridad ha dado un salto cualitativo en los últimos años en el conjunto del sistema portuario de interés general por cuanto en el ejercicio 2.006 sólo representaba el 0,41% con apenas 4,6 millones de euros<sup>103</sup>.

En los últimos ejercicios se había avanzado con cierta lentitud en la elaboración de los Planes de Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías previstos en el artículo 65.3 TRLPEMM. De hecho, la **Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras** (APBA) constituía el único Organismo portuario de la red de interés general de cierta entidad que en octubre de 2.013 contaba con un Plan aprobado por el Ministerio del Interior. El Jefe de Protección de APBA lo explicaba con estas palabras: *“Nosotros hemos sido el primer puerto grande al que el Ministerio del Interior aprobó el plan de protección. Pero claro, hay que compaginar las operaciones comerciales con la protección y la seguridad”*<sup>104</sup>.

Los recintos de Algeciras y Tarifa disponían de dos años para poner en marcha las medidas que el plan contempla, entre las que cabe destacar *“dos grandes proyectos”*. En primer lugar, el llamado *“Acceso Central”* que supondrá una gran esclusa central de acceso al recinto vallado, cerrado y con circuito de televisión. Las medidas que se adopten en cada parte del puerto dependerán del nivel de protección que se aplique. Teniendo en cuenta que existen tres niveles y que, a partir del grado 2, es obligatorio identificar a todas las personas que accedan al área. Pero, en segundo término, se plantea también *“mejorar el resto de los controles y el establecimiento de otros nuevos en el interior del recinto”*, pues el Ministerio del interior no permite que se pueda acceder a los muelles sin control alguno. El Jefe de Protección de la APBA explica que: *“en todas las zonas donde se nos ha dicho que son críticas de seguridad tenemos que establecer una serie de controles con barreras, con cámaras, con puertas y con presencia o no de recursos, en función del nivel de protección”*<sup>105</sup>.

Existe además una labor de coordinación entre los distintos Organismos, Cuerpos e Institutos armados por parte de la <<Comisión de Protección de la Autoridad Portuaria>> en la que se incluyen, además de la propia Autoridad Portuaria, la Capitanía Marítima, la Policía Nacional y la Guardia Civil. A la que le sigue un trabajo de información a los recursos humanos, es decir, a los distintos actores de la comunidad

---

<sup>103</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, Ilustración 31, p. 57. También Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad de Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 30, p. 30. Y Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.35, p. 40.

<sup>104</sup> A. Muñoz, *Interior podrá identificar en dos años a todo aquél que acceda al puerto*, Europa Sur, 3-3-14, Cádiz, p. 16.

<sup>105</sup> A. Muñoz, *Interior podrá identificar en dos años a todo aquél que acceda al puerto*, Europa Sur, 3-3-14, Cádiz, p. 16.



portuaria sobre cuáles son las medidas, porqué se han adoptado y cuál es su participación. De modo que, con todos estos datos y las actuaciones que se prueben sobre el terreno, la experiencia de Algeciras permitirá obtener conclusiones para el resto de los puertos de interés general. Así, al cabo de dos años, una Comisión de Interior visitará las instalaciones y elaborará un informe.

Pues bien, la lentitud en la aplicación de los Planes de Protección llevó a la Unión Europea a realizar una advertencia a las autoridades españolas en el sentido de que debían cumplir la normativa europea constituida por el Reglamento (CE) 752/2.004, del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo, que aplica el Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP) aprobado el 13 de diciembre de 2.002 (BOE de 24 de abril de 2.004). La normativa, además, se amplió en 2.005 con la aprobación de una Directiva 2005/65/CE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de octubre, que el Gobierno traspuso mediante el Real Decreto 1.617/2.007, de 7 de diciembre (BOE de 20 de diciembre). Razón por la cual los responsables españoles reaccionaron acelerando la aprobación de los planes formulados. Así, el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, señalaba ya a primeros de mayo de 2.014 que *“tanto el Ministerio del Interior como Puertos del Estado y los gobiernos autonómicos, que también están implicados, pues los puertos autonómicos también deben contar con planes de protección, hemos dado un fuerte empuje a la aprobación de sus planes, y en todo caso en el conjunto de puertos implicados ahora mismo estamos ya con un 80 o 85% de planes ya aprobados”*. De modo que no creía que fuera haber ningún problema de incumplimiento porque algún plan pendiente se demorara algo más debido a lo complejo de su tramitación. No obstante lo cual la Comisión Europea, a pesar de reconocer que las autoridades españolas habían realizado en los últimos meses *“un trabajo importante”*, presentó una demanda el 25 de septiembre de 2.014 al haberse superado con creces el plazo máximo de trasposición fijado para finales de 2.013 y que comenzó el 15 de junio de 2.007. Comprometiéndose el Ejecutivo español a que todos los planes estarían operativos en el primer semestre de 2.015<sup>106</sup>.

## **I.- El ‘cuadro de actores’ durante la fase de implementación del régimen de gestión de la política portuaria.**

En relación con la fase de implementación del régimen de gestión de la política pública portuaria, parece obligado realizar, aunque sea de modo conciso, un análisis en torno a cuál es el papel que asume cada uno de los sujetos ya destacados en la fase de su formulación. Se trata de descubrir cómo se comporta la *‘red de actores’* en su conjunto, cuál es el posicionamiento de los sujetos y a qué obedece el mismo en relación con la aplicación de la política formulada.

Pues bien, abordando la cuestión trataré, primer lugar, de realizar una descripción particular de los sujetos de la política para, con posterioridad, obtener por vía inductiva una descripción de conjunto siguiendo un esquema ascendente de

---

<sup>106</sup> Redacción, *La UE pide mejorar la protección de los puertos españoles*, El Economista, Transporte, 12-3-14, Madrid, p. 25. Miguel Jiménez, *OPPE confirma que más del 80% de los planes de protección están listos*, Diario del Puerto, 2-5-14, Barcelona, p. 3. Redacción, *España retrasa hasta 2.015 el plan de protección portuaria de Bruselas*, El Vigía, Edición nacional, 29-9-14, Barcelona, p. 21.

estudio<sup>107</sup>. En cualquier caso, he de precisar que la exposición que realizo tiene en cuenta las posiciones ya adoptadas en la fase de la formulación y se fundamenta en la información manejada para desarrollar el contenido mismo de la implementación. Es decir, en el presente caso, de las Memorias de Sostenibilidad de Puertos del Estado correspondientes a los ejercicios 2.010 a 2.012; de las propias notas de Puertos del Estado; de las noticias acopiadas en la prensa especializada en temas portuarios o de alcance general; y de los estudios examinados sobre la gestión portuaria.

En relación con <<los actores del Acuerdo Político-administrativo>> (APA) que participan en la implementación de los distintos Planes de acción, constituidos básicamente por Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias que conforman el sistema de puertos de interés general del Estado, he de señalar que del conjunto de la información manejada se podría obtener el siguiente modelo de participación:

Puertos del Estado asume íntegramente –aunque no de modo exclusivo– el papel de <<Organismo público encargado de poner en marcha el nuevo régimen de gestión>> que parte de la noción de ‘gestión sostenible’. De modo que desarrolla una función de coordinación del conjunto de las Autoridades Portuarias para la construcción de una metodología y de un elenco de términos y de indicadores que permitan operar en las distintas áreas de la gestión. Asimismo, asume esa función de coordinación en la aprobación de los Planes de Empresa acordados con las Autoridades Portuarias. Su interés es el de dar a conocer los principios inspiradores del nuevo régimen: la sostenibilidad, la mejora de la eficacia y la eficiencia. Y de promover la implicación de las Autoridades Portuarias que son las que, en realidad, van a gestionar materialmente el conjunto de actividades involucradas. Por consiguiente, tiene una actitud cooperativa para con ellas. Y en general, se muestra plenamente implicado en obtener los mejores resultados posibles. Cómo es lógico por otra parte dado que fue el propio organismo Puertos del Estado el que impulsó en su origen la nueva formulación de la política portuaria.

En cuanto a <<las relaciones multinivel o interadministrativas>>, otros Ministerios eventualmente han participado en la implementación del régimen de gestión como es el caso de las Autoridades del Ministerio de Interior y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) dependientes del mismo a propósito de la elaboración de los planes de protección de todos y cada uno de los puertos de interés general. Pero, en cambio, no aparecen otras Administraciones públicas territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales). Esto último por dos razones. Por un lado, porque ya participan en el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias mediante la amplia cuota que les otorga la Ley. Y, por otra, porque las medidas de las que se trata sólo de modo indirecto pueden conectarse con las competencias propias de Administraciones territoriales distintas a la Administración General (sería por ejemplo el caso de la realización de ejercicios de prácticos de seguridad ambiental en el puerto de acuerdo con el plan autonómico de protección civil).

---

<sup>107</sup> Jean-Baptiste Harguindéguy, *Análisis de Políticas Públicas*, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, p. 79 y ss. en donde aborda la implementación como fase polémica.

Por su parte <<las Autoridades Portuarias dentro de su doble condición de Organismos públicos encargados de la implementación>>, dadas las competencias de las que son titulares, <<y de grupo-objetivo>>, en la medida en que parte de las medidas son ‘autoaplicativas’, llevan a cabo la formulación y aplicación material de la inmensa mayoría de las decisiones directivas en los ámbitos de la construcción de infraestructuras, la elaboración y aplicación de los Planes de Empresa, la gestión del personal, la elaboración y aplicación de los Planes de seguridad y protección, o la construcción de las memorias de sostenibilidad particulares. Su papel resulta más complejo ya que, por una parte, colaboran con Puertos del Estado en la formulación de los planes de todo tipo, realizando un examen previo de la situación real de la que parten; y, a la vez, han de ponerlos en marcha.

En la implementación de los distintos planes de acción, evidentemente, las Autoridades Portuarias han de contar, en primer término, con la colaboración de su propio personal. Lo que es básico al abordar la denominada <<gestión de competencias>> como fórmula para la mejor gestión de los recursos humanos. Así, las personas, como ya he indicado, son vistas como capital humano capaz de desarrollar nuevas mejoras y ganar en productividad. Pero, claro está, para que esta idea funcione se requiere de la participación activa del personal en los cursos de manera periódica, de la formulación de sugerencias a través de ‘buzones de recepción de ideas’, o de la participación cualificada de los mismos en los llamados ‘círculos de calidad’.

E igualmente precisan de la colaboración de otros actores, como es el caso del <<resto de los grupos-objetivo>> (ANESCO, representantes de empresas individuales operadoras de carga y de sindicatos del sector). Fundamentalmente de los concesionarios del recinto portuario y de las distintas empresas prestadoras de servicios de las que dependen tanto para obtener la información básica necesaria para la formulación de los planes de acción y toma de decisiones, como para que aporten ideas de mejora y, por último, también para que participen con acciones individuales (así por ejemplo, para el progreso en la simplificación administrativa o la lucha contra la contaminación ambiental). La relación, por lo tanto, resulta cooperativa en la doble dirección ascendente y descendente en la medida en que el nuevo régimen de ‘gestión sostenible interna’ de la Administración portuaria no atenta a sus intereses sino que por el contrario favorece un funcionamiento más ágil de la construcción de infraestructuras portuarias, de la gestión general del puerto, de la calidad ambiental y de la seguridad de las personas y las instalaciones.

En el diálogo y trasvase permanente de información abierto por las Autoridades Portuarias, las mismas parten de los Planes de Empresa anuales a los que deben acompañar las ya conocidas memorias de sostenibilidad. Pues bien, en este nivel de implementación, los operadores portuarios participan en las mesas de diálogo aportando ideas y soluciones. A lo que se añade, por supuesto, la puesta en práctica de las iniciativas que propician las nuevas medidas adoptadas como, por ejemplo, la adopción de un “convenio de buenas prácticas ambientales” o de un “sistema de gestión ambiental certificado” que conlleva una rebaja en la tasa de actividad o bien la aplicación de las “medidas de mejora ambiental” ofertadas al participar en el correspondiente concurso para obtener la adjudicación de un servicio portuario de acuerdo con los pliegos particulares aprobados. Pero, sin embargo, no aprecio la

existencia de un interés explícito en asumir un papel protagonista en la fase de implementación proponiendo medidas radicalmente innovadoras o incluso diferentes a las de mero desarrollo de los conceptos aquilatados en la fase de formulación. Tampoco, menos aún, de oposición a las orientaciones que se proponen. Y ello porque, en definitiva, las materias de las que se trata (planificación, gestión del personal interno de la Administración portuaria, gestión del medio ambiente portuario o seguridad y protección) no afectan de manera directa al ámbito de sus expectativas. De lo que se deduce que consideran el tema como ‘un asunto interno’ de la Administración portuaria que entra de pleno en el ámbito de sus competencias organizativas aunque pueda requerir incidentalmente su colaboración y ayuda.

En cuanto a los <<*beneficiarios de la política portuaria*>> (cámaras de comercio, clubs náuticos, en la medida en que son concesionarios marginales del espacio portuario; o representantes de los armadores), la implementación del nuevo régimen de gestión parece ser contemplado, por las mismas razones y en mayor medida, como algo esencialmente ajeno a su esfera de intereses directos. No es que no les interese que las medidas tengan eficacia; es que no les interesa como ‘algo propio’ al ámbito de sus expectativas. La ausencia de noticias de prensa respecto de la participación de los beneficiarios en la fase de implementación (salvo casos muy puntuales, como por ejemplo, la participación de un buque de transporte de gas en Tarragona en un simulacro de seguridad) nos indica la ‘lógica distancia’ que tienen respecto de este apartado concreto de la política portuaria.

Finalmente, del conjunto de la información manejada no se deduce ninguna actividad relevante por parte de <<*terceros afectados o beneficiados*>> salvo casos muy puntuales en temas portuarios, pero que no forman parte propiamente de la nueva política portuaria, como pudiera ser la constitución de una plataforma en contra de la realización de obras de dragado del río Guadalquivir para hacer más accesible el puerto de Sevilla<sup>108</sup>.

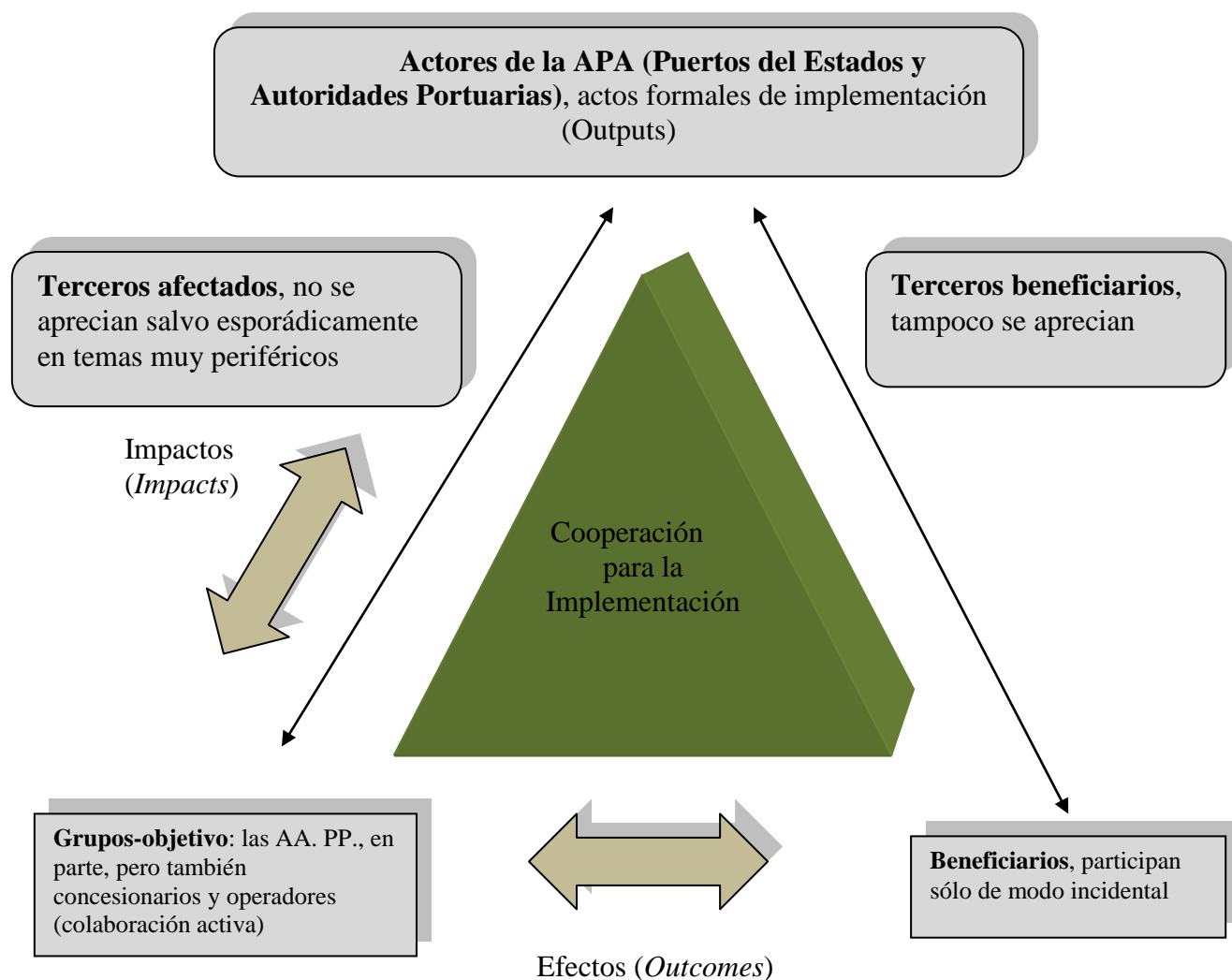
Por consiguiente, <<*la estructura de implementación de la red de actores*>> en el supuesto examinado resulta ser plenamente cooperativa por parte del conjunto de los actores implicados en la política pública –incluidos los grupos-objetivo privados– mientras que los sujetos beneficiarios no aparecen en la implementación de las medidas como no sea ya a un nivel estricto de usuario de la medida ya adoptada o de receptor indirecto de los efectos de la misma. No se observa por otra parte la existencia de coaliciones específicas dentro de la estructura expuesta por la misma razón que no se aprecian intereses especiales contrarios a la política puesta en marcha o de cuestionamiento de algunas de las decisiones adoptadas. Podría resumir la situación diciendo que se da un <<*proceso más programado que pragmático*>> en la medida en que existe un alto grado de consenso sobre los objetivos y valores entre todos los

---

<sup>108</sup> Olatz Ruiz, *Los arrozceros de la marisma plantan cara al dragado del río Guadalquivir, crearán una plataforma para oponerse*, El Mundo, 24-4-14, edición digital ([www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)). Ver además Redacción, La UNESCO rechaza el dragado del río Guadalquivir por afectar a Doñana (Efe Huelva), 14-6-14, <<*Plataforma en defensa del Guadalquivir, “por un río vivo”*>>, página digital ([www.porunriovivo.wordpress.com](http://www.porunriovivo.wordpress.com)). De la misma formarían parte los productores arrozceros, los empresarios de piscifactorías, municipios de la zona y grupos ecologistas como WWF o Ecologistas en Acción.

actores y un grado bastante alto de certeza sobre los medios, los hechos y las técnicas a emplear. Con lo que se dan supuestos frecuentes de planificación, tecnificación y burocratización aunque combinados con episodios de empirismo en la medida en la que se pretende construir una nueva metodología y aportar mejoras innovativas<sup>109</sup>.

#### **Cuadro de actores de la implementación del régimen de gestión.**



#### **Ilustración 25**

Fuente: Elaboración propia.

<sup>109</sup> Y. MENY & J.C. THOENING, *Las Políticas Públicas*, versión española de Francisco Morata, Ariel Ciencia Política, 1ª edición, 1.992, Barcelona, p. 155.

## 5.- LA EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.

### A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión implementado.

#### a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la política pública formulada en 2.010, que componen el grupo de actores estrictamente político.

Desde Coalición Canaria, el Senador, **D. José Luis Perestelo Rodríguez**, estima que la nueva disposición establece un recorte de la presencia autonómica en la gestión de los puertos y una centralización de nuevo, volviendo a años anteriores, de Puertos del Estado dentro de las divisiones de las Autoridades portuarias que pierden autonomía con la idea de potenciar nuevamente Puertos del Estado<sup>110</sup>. Idea que igualmente comparten los **Diputados del Grupo Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa los Verds, D. Fransec Canet i Coma y D. Joan Herrera i Torres**, éste último **Portavoz de la formación parlamentaria**, al considerar, como ya resalté en el Capítulo anterior con motivo de la reforma de la organización portuaria, que la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, constituyó “una auténtica loapa portuaria”. En concreto, el Portavoz del Grupo parlamentario la presenta como “un ejemplo de centralización clara y dura”. Es centralización en materia portuaria, una loapa portuaria que hace que lo poquito que se anduvo en 1.992 y después en 1.998 ahora se desande. Se desanda para hacer que aquéllos que podían tener voz, voto y liderazgo con estrategias propias en materia portuaria, desde las Comunidades Autónomas, desde la proximidad, hoy ya no la puedan tener. Afirma que es cierto que existe un gran grado de coincidencia entre el Partido Popular y el Partido Socialista, pero hay una pésima noticia por una razón muy simple. Porque el esfuerzo que se anunció de conseguir un sistema más coordinado se va a realizar. Por lo tanto, cree que nos hacemos y se hacen un mal favor, que el modelo portuario no va a ser mejor, que va a ser peor, no va a ser público sino que va a caminar hacia la privatización y se va a alejar de la cercanía y de la gestión desde la proximidad<sup>111</sup>.

De modo paralelo, el **Portavoz de Convergència i Unió en el Congreso de los Diputados, D. Pere Macias i Arau**, coincide con la opinión de los referidos Diputados por cuanto valora de manera muy positiva la gestión de los puertos de Barcelona y Tarragona *“a pesar de su fortísima contribución al sostenimiento de Puertos del Estado y a los fondos de compensación interportuaria. Cualquier mejora pasa por un incremento de la autonomía y por el progresivo desmantelamiento de Puertos del Estado”*<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010 IX Legislatura, núm. 183, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria, núm. 183 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles, 21 de julio de 2.010, p. 51.

<sup>111</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010 IX Legislatura, núm. 183, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria, núm. 183 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles, 21 de julio de 2.010, pp. 51-53.

<sup>112</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010 IX Legislatura, núm. 183, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria, núm. 183

La posición contraria es representada, como es lógico, por las formaciones parlamentarias mayoritarias. Comenzando por el **Sr. D. Andrés José Ayala Sánchez, del Grupo Parlamentario Popular**, quien destaca entre los principios que inspiran la reforma impulsada, en primer lugar, el de autonomía. Los puertos son más autónomos, porque tienen más libertad, son más autónomos porque tienen más independencia para fijar sus condiciones financieras, sus condiciones de competencia, su libertad de competir con otros puertos, sin tener por tanto que someterse a un régimen que hasta la fecha era igualitario. E igualmente el de coordinación pues, naturalmente, un sistema dentro de los puertos de interés general del Estado necesita una coordinación para respetar la atribución de competencias que establece la Constitución y para atender a la consideración de sistema portuario que responde a las necesidades nacionales, a la situación geoestratégica de España frente al resto de puertos de Europa, con una oferta común<sup>113</sup>. De otro lado, el **Diputado D. Rafael Simancas Simancas, por el Grupo Socialista**, realiza en relación con el debate competencial –que tiene como es obvio una gran incidencia en el régimen de gestión- las siguientes afirmaciones. Primero, que la nueva ley regula los puertos de interés general del Estado y corresponde al Estado, porque así lo determina la Constitución, su regulación y su gobierno. Segundo, que en esta ley se aporta más autonomía que nunca a las Autoridades portuarias, y precisamente en aquello que más importa, es decir, el establecimiento de las tarifas y los servicios, que pueden aportarles ventajas competitivas, actividad económica y empleo. Y tercero, que la eficiencia y la competitividad en los puertos requiere autonomía y descentralización. Sí, sin duda, requiere autonomía y descentralización, pero también coordinación y control para garantizar que las decisiones y las gestiones –sobre todo de carácter económico- se ajusten a Derecho y cumplan el principio de autofinanciación. Porque si no existe coordinación y control lo que ocurrirá es que el Estado deberá acudir con dinero de los impuestos de los ciudadanos a tapan agujeros<sup>114</sup>.

#### **b.- Opinión de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.**

En cuanto a la posición de los responsables político-administrativos, conviene destacar como **Dña. Ana Pastor, Ministra de Fomento**, ya durante la toma de

---

(Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles, 21 de julio de 2.010, p. 53. Y contestación de D. Pere Macias i Arau al cuestionario remitido por quien escribe las presentes líneas el 11-3-15.

<sup>113</sup> Vid. Organismo Público Puertos del Estado, *La Ley del Consenso*, Revista Puertos del Estado número 157, Edición Especial, mayo-agosto de 2.010, p. 7. Y también, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010, IX Legislatura, Número 166, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez. Sesión plenaria núm.157 celebrada el jueves, 20 de mayo de 2.010. Debate en el Pleno del dictamen de la Comisión de Fomento sobre la iniciativa legislativa de modificación de la Ley de Régimen económico y de prestación de servicios de puertos de interés general del Estado 48/2.003, de 26 de noviembre, pp. 25 y 26.

<sup>114</sup> Vid. Organismo Público Puertos del Estado, *La Ley del Consenso*, Revista Puertos del Estado número 157, Edición Especial, mayo-agosto de 2.010, p. 8. Y también, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010, IX Legislatura, Número 166, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez. Sesión plenaria núm.157 celebrada el jueves, 20 de mayo de 2.010. Debate en el pleno del dictamen de la Comisión de Fomento sobre la iniciativa legislativa de modificación de la Ley de Régimen económico y de prestación de servicios de puertos de interés general del Estado 48/2.003, de 26 de noviembre, p. 27.

posesión del nuevo Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, el 24 de enero de 2.012, destacó como prioridades, además de mejorar la competitividad del sector portuario, que velaría por la seguridad y la prevención de accidentes y de la contaminación desde la Dirección General de la Marina Mercante<sup>115</sup>. La titular del Departamento, por otra parte, en una reunión conjunta de todos los Presidentes de Puertos de interés general del Estado el 19 de diciembre de 2.012 –al finalizar por lo tanto el primer año al mando del nuevo equipo directivo del Ministerio–, acompañada por D. José Llorca Ortega, valoró la oportunidad de la reunión, pues serviría, dijo, para planificar actuaciones y contrastar estrategias, en definitiva, para favorecer el desarrollo de una política portuaria más eficiente y coordinada, al servicio de las necesidades y de la situación actual de nuestro país y totalmente alineada con las políticas económicas y de transporte del Gobierno de España. Para terminar apelando a la colaboración activa de todos los asistentes para alcanzar los objetivos<sup>116</sup>.

**D. José Llorca Ortega, Presidente de Puertos del Estado**, por su parte, en relación con el juicio que le merece el vigente marco normativo, destacó el cambio en la concepción de los puertos que pasaron de ser ‘Juntas de Obras’ a ‘Autoridades Portuarias’ con “un modelo más basado en la gestión”. Igualmente señaló la evolución que se ha producido hacia una mayor descentralización y autonomía y el cambio de negocio basado en la autosuficiencia económica recordando que “*los puertos no reciben ni un euro de los presupuestos del Estado*”. Por último, se refirió al consenso alcanzado en 2.010 sobre los aspectos de la liberalización de la actividad portuaria<sup>117</sup>.

#### **c.- Evaluación que realizan los representantes de los grupos-objetivo.**

En este punto, reitero la doble calificación que he realizado de los representantes de las Autoridades Portuarias, en cuanto ‘*Organismos públicos*’ que participan del Acuerdo Político-administrativo y ‘*grupos-objetivo*’ que son destinatarios de la política portuaria.

Pues bien, comenzando por la posición manifestada por la **Autoridad Portuaria de Las Palmas**, en palabras de **D. Miguel Ángel Adam Muñoz, del Departamento de Estadística**, por delegación de su **Presidente D. Luis Ibarra Betancort**, en cuanto a la planificación portuaria que prevé el Texto Refundido y su utilidad, realiza las siguientes consideraciones. En primer lugar deja constancia de que en la Autoridad Portuaria de Las Palmas hay tres puertos de interés general (Arrecife, Puerto del Rosario y Las Palmas); y cinco recintos discontinuos geográficamente, separados físicamente entre sí, ya que el puerto de Las Palmas cuenta con dos recintos en otros municipios de la isla de Gran Canaria, Salinetas en Telde y Arinaga, a caballo entre Agüimes y Santa Lucía de Tirajana. De modo que, por razón de las distintas Administraciones públicas

---

<sup>115</sup> Gabinete de Prensa, *Ana Pastor afirma que Fomento trabajará para ofrecer a los ciudadanos los mejores servicios públicos*, 24 de enero de 2.012, Madrid, p. 2.

<sup>116</sup> Puertos del Estado, *Reunión de los representantes de los Puertos Españoles*, Nota del Ministerio de Fomento, 19 de diciembre de 2.012, Madrid, p. 1.

<sup>117</sup> Puertos del Estado, *XII Curso Iberoamericano de Tecnología, Operaciones y Gestión Ambiental en los Puertos*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 9 de noviembre de 2.012, Santander, p. 1.



involucradas, ello supone la conveniencia de formular y tramitar instrumentos separados.

Dicho esto, en lo que se refiere al estado de la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, estima que conviene diferenciar entre la planificación sectorial portuaria y el planeamiento urbanístico y territorial, en sentido estricto. En lo que a la primera se refiere, tenemos que distinguir el Plan Director de Infraestructuras Portuarias y el antiguo Plan de Utilización de los Espacios Portuarios PUEP, (ahora denominado Ordenanza de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, ODEUP) -con el “*debate bizantino*” de si éste último supone o no propiamente una planificación-. Pues bien, respecto de los mismos, la situación puede resumirse diciendo que los Planes Directores de Infraestructuras se encuentran ya aprobados para todos los recintos, excepto Salinetas. Y lo mismo cabe decir en relación con los Planes de Utilización de Espacios Portuarios, aunque hay varios en trámite de modificación para adaptarse a la Ley 33/2.010, de 5 de agosto. En lo que se refiere al planeamiento urbanístico, se encuentran ya aprobados los Planes Especiales de Ordenación de Las Palmas y Arrecife; estando concluyéndose la última fase del proceso de tramitación del correspondiente a puerto del Rosario; mientras que los de Arinaga y Salinetas quedan aún pendientes. Como conclusión afirma que su elaboración constituye un proceso muy complejo, de difícil comprensión y encaje con el urbanismo y el planeamiento territorial, lo que da lugar a múltiples tensiones y desencuentros con las instituciones responsables de estas competencias<sup>118</sup>.

Desde la **Autoridad Portuaria de Barcelona**, en la contestación dada por su **Secretario General, D. Román Eguinoa de San Román**, por delegación de su **Presidente D. Sixte Cambra**, en cuanto al régimen de planificación actualmente en vigor, se recuerda que los instrumentos más importantes de planificación que prevé el Texto Refundido (Capítulo I Título III del Libro Primero TRLPEMM), estos es, el Plan Director de Infraestructuras y los Planes de Empresa, se encuentran aprobados y se revisan o aprueban –esto último en el caso de los Planes de Empresa- cada año. Por lo demás, entiende que el sistema podría mejorarse sin duda, dando mayor capacidad de decisión a la Autoridad Portuaria o, caso de que se optara por mantener el sistema actual, disminuyendo los numerosos controles que, sobre la ejecución del planeamiento aprobado, ha de tomar la Autoridad Portuaria<sup>119</sup>.

Por su parte la **Autoridad Portuaria de Bilbao** a través de la opinión manifestada por el **Secretario General, D. Juan Carlos Verdeal Pinto**, por delegación de su **Presidente, D. Asier Atutxa Zaldegui**, destaca, en cuanto a la planificación

---

<sup>118</sup> La respuesta de la Autoridad Portuaria de Las Palmas han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Miguel Ángel Adam Muñoz**, del Departamento de Estadística, por delegación del Presidente de la Autoridad Portuaria, el 28-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente de la Autoridad Portuaria. En su contestación, sin embargo, han participado los distintos Departamentos competentes del referido Organismo público portuario.

<sup>119</sup> La evaluación que realiza la Autoridad Portuaria de Barcelona constituye la respuesta recibida de **D. Román de Eguinoa San Román**, Secretario General del Puerto de Barcelona, por Delegación de su Presidente, el 29-1-2.014, como contestación a un cuestionario previamente elaborado por el autor de la presente investigación.

portuaria, que constan aprobados tanto el Plan Especial del puerto de Bilbao como su Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, sin perjuicio de que son instrumentos que deben ser actualizados constantemente. De modo particular, el Plan Especial del puerto de Bilbao, pues se encuentra desfasado en diversos aspectos debido a la antigüedad de su fecha de aprobación. En cualquier caso, la principal utilidad de los indicados instrumentos de planeamiento radica en el hecho de que, en caso contrario, es decir, en el caso de imposibilidad de un desarrollo urbanístico propio, la planificación recaería en otras Administraciones urbanísticas (de orden municipal y sobremunicipal) que no tendrían en cuenta los requerimientos y dinanismos propios de la Autoridad Portuaria. Razón por la cual resulta plenamente útil el actual sistema de planificación portuaria, aunque mejorable<sup>120</sup>.

De modo paralelo, la **Autoridad Portuaria de Valencia**, en la respuesta recibida de **Dña. Marta Villalonga, Jefa del Gabinete de Presidencia**, por delegación de su **Presidente D. Rafael Aznar Garrigues**, afirma, en relación con el régimen de planificación vigente en el Texto Refundido, que teniendo en cuenta que la Ley fija tres instrumentos de planeamiento por cada puerto -pueden llegar a ser más si se promueve una Plan Especial para cada enclave-, y que su Autoridad gestiona tres puertos (Valencia, Sagunto y Gandía), es lógico que varios de los instrumentos se encuentren en fase de tramitación. Los instrumentos, de todas formas, los considera útiles aunque su tramitación resulte a veces compleja y se dilate en exceso en el tiempo<sup>121</sup>.

Opinión que igualmente reitera, con los lógicos matices de expresión, el **Secretario General de la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, D. Eduardo Villalba Gil**, por delegación de su **Presidente, D. Manuel Morón Ledro**, quien comienza aclarando que la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras tiene aprobados los siguientes instrumentos de planeamiento:

- Nuevo Plan Estratégico, aprobado en 2.013.
- Plan Director de Infraestructuras que se formuló en el año 2.000 y se revisó en 2.004. Aunque actualmente se encuentra en fase de redacción el nuevo Plan Director.
- Plan de Utilización de los Espacios Portuarios que se aprobó mediante Orden Ministerial en 1.998. Sin embargo, a través de la ORDEN FOM/428/2.007, de 13 de febrero, se modificó y actualizó dicho plan.
- Planes Especiales: Mediante Orden de 29/12/2.011 se aprobó el Plan Especial de Ordenación de la zona de servicio del puerto Bahía de Algeciras en los términos Municipales de Algeciras y La Línea de la Concepción. En la actualidad, además, se está en fase de redacción de los Planes Especiales correspondientes a los municipios de Los Barrios, Algeciras y Tarifa.

Para concluir, afirma que considera las figuras de planeamiento existentes necesarias y de utilidad<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> La contestación de la Autoridad Portuaria de Bilbao ha sido recibida de **D. Juan Carlos Verdeal Pinto**, Secretario General del Puerto de Bilbao, por Delegación de su Presidente, el 4-2-2.014, como contestación a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas.

<sup>121</sup> Las opiniones de la Autoridad Portuaria de Valencia constituyen la contestación recibida de **Dña. Marta Villalonga**, Jefa del Gabinete de la Presidencia, por delegación del Presidente de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente del citado Organismo público.

<sup>122</sup> La posición manifestada por la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Eduardo Villalba Gil**, Secretario General de la Autoridad Portuaria, por

Desde una perspectiva más general, el **Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril, D. Francisco José Álvarez de la Chica**, recuerda, en cuanto a la planificación portuaria, que el Texto Refundido de la Ley de Puertos prevé una serie de instrumentos de planeamiento que ya se recogían en anteriores normativas. Razón por la cual, la Autoridad Portuaria tiene redactados y aprobados todos los de carácter obligatorio. Si bien el puerto se halla en constante cambio y evolución, por lo que la revisión y actualización de los citados instrumentos de planeamiento se hace imprescindible. De modo que, en la actualidad, alguno de ellos se encuentra en trámite o en fase de revisión. La utilidad de los mismos es clara y evidente: el dominio público portuario debe planificarse para obtener una correcta gestión del mismo, y por tanto obtener el máximo provecho de la infraestructura portuaria.

Aclara, por lo demás, que el puerto de Motril es '*el puerto más joven*' de los de titularidad estatal pues su autonomía de gestión nació en el año 2.005. Siendo los avances en estos 9 años claros y notorios, con expectativas de continuar creciendo en este sentido<sup>123</sup>.

Por último, desde una perspectiva más global, la **Autoridad Portuaria de Villagarcía de Arousa**, representada por su **Presidenta, Dña. Sagrario Franco Malvar**, después de recordar que el Organismo público que preside tiene aprobados ya el Plan de Empresa, el Plan Director de Infraestructuras del puerto y el Plan estratégico 2.013-2.017, afirma que el sistema es útil, ya que todos ellos son herramientas imprescindibles a la hora de poder planificar la gestión y realizar previsiones, marcar pautas y fijar objetivos desde el punto de vista, económico, financiero, de planificación y desarrollo de infraestructuras así como de explotación portuaria<sup>124</sup>.

---

delegación de su Presidente, el 12-2-2.014, a un cuestionario diseñado por el autor del presente trabajo y dirigido inicialmente al Presidente de la citada Autoridad Portuaria.

<sup>123</sup> Los comentarios realizados por la Autoridad Portuaria de Motril constituyen la contestación de su Presidente, **D. Francisco José Álvarez de la Chica**, al cuestionario remitido por el autor de las presentes líneas. Siendo recibida el 24-11-2.014 de la Secretaría de Presidencia de la Autoridad Portuaria, Dña. Cecilia Calcaterra Borrás.

<sup>124</sup> Las opiniones de la Autoridad Portuaria Vilagarcía de Arousa han sido obtenidas mediante la contestación recibida de **Dña. Sagrario Franco Malvar**, Presidenta de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien redacta la presente nota.

#### **d.- Opiniones emitidas en relación con el régimen de gestión por los beneficiarios de la política pública.**

Desde una perspectiva crítica, el **Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España**, a través de su **Secretario General D. Antonio Benito**, en delegación de su **Presidente D. Manuel Teruel Izquierdo**, considera en cuanto al modelo de gestión <<*Land Lord avanzado*>> que propugna la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que las transformaciones introducidas por las reformas posteriores a 2.003 no tienen entidad suficiente, en lo que a las atribuciones y misión de las Autoridades Portuarias se refiere, como para acuñar un término nuevo que se añada a los ya conocidos “*tool port*” y “*landlord port*”. Y lo anterior porque afirma que, “*si hemos entendido correctamente lo que quiere expresar el legislador en la Exposición de Motivos y desarrolla posteriormente en el articulado, un ‘landlord avanzado’ es un landlord con facultades de ordenación y coordinación de los servicios portuarios y que pone estas facultades, junto con las derivadas de la titularidad del suelo y la capacidad de establecer coeficientes y bonificaciones en las tasas, al servicio de una estrategia*”. Como modelo de gestión parece adecuado y acorde con los ejemplos de Derecho comparado en los países más desarrollados, pero encuentra importantes limitaciones en la naturaleza de tasas de los principales ingresos de los puertos y en la centralización que todavía se mantiene desde el Ministerio de Fomento a través de Puertos del Estado<sup>125</sup>.

Por el contrario, la **Federación Nacional de Cofradías de Pescadores**, en la persona de su **Secretario General, D. José Manuel González Gil de Bernabé**, mantiene una opinión positiva en este punto al considerar que las Autoridades Portuarias garantizan, especialmente tras la Ley 48/2.003, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General, los derechos de propiedad y libertad de empresa, así como el libre acceso y la competencia entre los operadores. Apuntando que el “*espíritu liberalizador*” de esta ley lo continuó la Ley 33/2.010 que la modifica. Recuerda, además, la participación que tuvo la entidad que representa durante el trámite de consulta en la reforma de 2.010, haciendo a continuación una serie de consideraciones que se ciñen a destacar los aspectos más sustantivos del nuevo régimen de gestión<sup>126</sup>. Para concluir afirmando que las Cofradías de Pescadores, como los demás

---

<sup>125</sup> La respuesta del **Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España** ha sido obtenida través de su **Secretario General D. Antonio Benito**, en delegación de su Presidente **D. Manuel Teruel Izquierdo**, de fecha 18 de diciembre de 2.013, como contestación al cuestionario formulado por quien redacta las presentes líneas.

<sup>126</sup> 1) El modelo <<*Land Lord avanzado*>> está comprometido con la sostenibilidad ambiental, coordinando el Estado a los agentes y Administraciones en el paso por el puerto de buques y mercancías. El preámbulo de la Ley 33/2.010 dice que los puertos de interés general deben conformarse como tales para ser eficaces y eficientes, facilitar la actividad económica, la competitividad y demás objetivos establecidos. Sin embargo, este modelo al optar por un enfoque prioritario de rentabilidad económica está teniendo las consecuencias ya apuntadas en el Capítulo anterior a propósito de la organización (vid.).

2) Las **Autoridades Portuarias** se encuentran sujetas al **régimen fiscal del Estado** y están exentas parcialmente del impuesto de sociedades.

Su **contabilidad** debe ajustarse al Código de Comercio y al Plan General de Contabilidad, sujetando sus cuentas anuales al control de la Intervención General del Estado, debiendo Puertos del Estado emitir un informe anual a las Cortes Generales y, al igual que las Autoridades Portuarias, rendir cuentas al Tribunal de Cuentas.

3) **En materia contable, las Cofradías de Pescadores** o cualquier otra que sea titular de una licencia que habilite para prestar más de un servicio portuario expedida por una misma Autoridad Portuaria (por ejemplo, una lonja y una fábrica de hielo) deberán llevar una estricta separación contable de cada servicio, informando de cada uno en la memoria de cuentas anuales. Además, si se presta más de un servicio portuario o se desarrollan otras actividades además del servicio portuario, deben someter sus cuentas anuales a auditoría y presentarlas a la Autoridad Portuaria dentro de los quince días siguientes a su aprobación.

concesionarios de los servicios públicos, respetan la planificación portuaria que se apruebe, así como las normas medioambientales y de seguridad portuaria<sup>127</sup>.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA	
Ministra de Fomento	-Se hace necesario “ <i>planificar actuaciones</i> ” y “ <i>contrastar estrategias</i> ”, para <i>favorecer el desarrollo de “una política portuaria más eficiente y coordinada”</i> , al servicio de las necesidades y de la situación actual de nuestro país y totalmente alineada con las políticas económicas y de transporte del Gobierno de España.
Secretaría de Estado del Transporte	
Presidente de Puertos del Estado	-Hubo un cambio en la concepción de los puertos que pasaron de ser ‘Juntas de Obras’ a ‘Autoridades Portuarias’ con “ <i>un modelo más basado en la gestión</i> ”.  -La evolución se ha dirigido hacia una mayor descentralización y una mayor autonomía y el cambio de negocio basado en la autosuficiencia económica.
Representante de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (p.d. del Presidente)	-Es preciso distinguir entre el planeamiento sectorial portuario (planes de infraestructuras y DEUP) y el planeamiento urbanístico y territorial a través fundamentalmente de los Planes Especiales. - El planeamiento urbanístico y territorial portuario constituye un proceso muy complejo, de difícil comprensión y encaje con el urbanismo y el planeamiento territorial, lo que da lugar a múltiples tensiones y desencuentros con las instituciones responsables de estas competencias.
Representante de la Autoridad Portuaria de Bilbao	-La principal utilidad del Plan Especial y de la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (instrumentos de planificación urbanística y de gestión del suelo portuario) radica en que evitan que su elaboración recaiga en otras Administraciones urbanísticas (de orden municipal y sobremunicipal) que no tendrían en cuenta los requerimientos y dinanismos propios de la Autoridad Portuaria.

4) Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias deben aprobar, cada año, los **proyectos de presupuestos de explotación y capital y de programa de actuación plurianual** y tendrán un patrimonio propio formado por los bienes y derechos que el Estado les atribuya, los que adquieran por cualquier título y los que les sean cedidos o donados.

5) Su **política de recursos humanos** se ajustará a los principios de la política económica y presupuestaria del Gobierno en materia de personal al servicio del sector público estatal y a los criterios de actuación y objetivos generales del Marco Estratégico.

6) En cuanto a la **planificación**, el Marco Estratégico del sistema portuario de interés general establece los objetivos generales de gestión y para ejecutarlo cada Autoridad Portuaria deberá aprobar el Plan Estratégico, el Plan Director de Infraestructuras del Puerto y el Plan de Empresa. Aparte de la incidencia de los planes urbanísticos en las infraestructuras portuarias.

7) En materia de **medio ambiente**, la ley busca evitar o disminuir las fuentes de contaminación del dominio público portuario, prohibiendo los vertidos o emisiones contaminantes.

8) En materia de **seguridad portuaria**, las Autoridades Portuarias elaborarán un Plan de Emergencias, y para prevenir los actos antisociales y terroristas un Plan de Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías.

<sup>127</sup> La opinión de la **Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP)** ha sido obtenida mediante la contestación de su Secretario General, **D. José Manuel González Gil de Bernabé**, de fecha 4 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien redacta las presentes líneas.

Representante de la Autoridad Portuaria de Barcelona (p.d. del Presidente)	-Sin duda el sistema de planificación podría mejorarse, dando mayor capacidad de decisión a la Autoridad Portuaria o, caso de mantenerse el sistema actual, disminuyendo los numerosos controles que, sobre la ejecución del planeamiento aprobado, ha de tomar la Autoridad Portuaria.
Representante de la Autoridad Portuaria de Valencia (p.d. del Presidente)	-Los instrumentos de planificación se consideran útiles aunque sean numerosos. Su tramitación a veces resulta compleja y se dilata en exceso en el tiempo.
Representante de la Autoridad Portuaria de Algeciras (p.d. del Presidente)	-Las figuras de planeamiento existentes son necesarias y de utilidad.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril	-La utilidad de los instrumentos de planificación es clara y evidente: el dominio público portuario debe planificarse para conseguir una correcta gestión del mismo y, por tanto, obtener el máximo provecho de la infraestructura portuaria. -Se trata del <i>‘puerto más joven’</i> y uno de los de mayor potencial de crecimiento de todo el sistema portuario de titularidad estatal.
Presidenta de la Autoridad Portuaria de Vilagarcía de Arousa	-El sistema de planificación es útil ya que todos los instrumentos aprobados son herramientas imprescindibles a la hora de poder planificar la gestión y realizar previsiones, marcar pautas y fijar objetivos desde el punto de vista económico, financiero, de planificación así como del desarrollo de infraestructuras y de la explotación portuaria.
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	
Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE	
Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	-Las reformas introducidas en la Ley 33/2.010 en el régimen de gestión no tienen la entidad suficiente para entender que ha habido un cambio de modelo que sigue siendo el de <<Landlord>> o <<Toolport>>. -El modelo de gestión parece adecuado y acorde con los ejemplos de Derecho comparado en los países más desarrollados, pero encuentra importantes limitaciones en la naturaleza de tasas de los principales ingresos de los puertos y en la centralización que todavía se mantiene desde el Ministerio de Fomento a través de Puertos del Estado.
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	-Las normas de gestión, en sí mismas, parecen adecuadas y en su elaboración participó la FNCP en el trámite de consultas. -Las Cofradías de pescadores, como los demás concesionarios de los servicios públicos, cumplen con las exigencias contables, respetan la planificación portuaria que se apruebe, así como las normas medioambientales y de seguridad portuaria.

Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, CETM	
Portavoz de Coalición Canaria en el Senado	-La Ley 33/2.010 impone un recorte de la presencia autonómica en la gestión de los puertos y una centralización de nuevo cuño, volviendo a años anteriores, de Puertos del Estado dentro de las divisiones de las Autoridades Portuarias que pierden autonomía en función de potenciar nuevamente Puertos del Estado.
Miembros de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Los Verds en el Senado	-La Ley 33/2.010 “ <i>constituye un ejemplo de centralización clara y dura</i> ”. Es centralización en materia portuaria, una loapa portuaria que hace que lo poquito que se anduvo en 1.992 y después en 1.998 ahora se desande.
Portavoz del Grupo de Convergència i Unió en el Congreso de los Diputados	-Valora de manera muy positiva la gestión de los puertos de Barcelona y Tarragona “ <i>a pesar de la fortísima contribución al sostenimiento de Puertos del Estado y a los fondos de compensación interportuaria. Cualquier mejora pasa por un incremento de la autonomía y por el progresivo desmantelamiento de Puertos del Estado</i> ”.
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados	-Entre los principios que inspiran la reforma impulsada, destaca el de ‘ <u>autonomía</u> ’. Los puertos son más autónomos, porque <u>tienen más libertad</u> , son más autónomos porque tienen más independencia para <u>fixar sus condiciones financieras</u> , sus condiciones <u>de competencia</u> , su libertad de competir con otros puertos. E igualmente el de ‘ <u>coordinación</u> ’ para respetar la atribución de competencias que establece la Constitución y para atender <u>a las necesidades nacionales</u> .
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados	- <u>La nueva ley regula los ‘puertos de interés general del Estado’</u> cuya regulación y gobierno corresponde al Estado, porque así lo determina la Constitución. -En esta ley se aporta “ <u>más autonomía que nunca</u> ” a las <u>Autoridades Portuarias</u> , y precisamente en aquello que más importa, es decir, <u>el establecimiento de las tarifas y los servicios</u> , que pueden aportarles ventajas competitivas, actividad económica y empleo. -La eficiencia y la competitividad en los puertos requiere <u>autonomía y descentralización</u> pero también <u>coordinación y control</u> .

**Tabla de posiciones 4**

Fuente: Elaboración propia.

## **B.- Comentarios generales sobre la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión vigente.**

En relación con el grado de satisfacción que muestran los distintos actores respecto de los impactos y resultados derivados de la formulación del programa político así como de la implementación del régimen de gestión de la política portuaria, pueden hacerse las siguientes consideraciones de alcance general.

Los **responsables parlamentarios** se dividen en dos grupos netamente diferenciados en cuanto al enjuiciamiento que hacen del modelo de gestión que se deduce de la Ley de 2.010 y las consecuencias que atribuyen a su entrada en vigor. Por una parte, los *representantes de los grupos políticos minoritarios* (Coalición Canaria, Izquierda Republicana-Izquierda Unida-Los Verdes y Convergència y Unió) critican abiertamente el nuevo marco de gestión implantado por cuanto entienden que impone un régimen más centralizado que el anterior, en el que se disminuye la participación en la gestión de las Comunidades Autónomas en beneficio del Estado que recupera presencia: se trataría por tanto de una <<*auténtica loapa portuaria*>>. A lo largo del articulado se van recortando las competencias y funciones de las Autoridades Portuarias en beneficio de Puertos del Estado con lo que el sistema regresa a tiempos pretéritos al convertirse en un sistema que abandona la ‘gestión de proximidad’ para ser dirigido desde la lejanía. Se culpa además de ello precisamente a los partidos mayoritarios que no habrían podido ‘abstenerse’ de reflejar en el articulado de la ley sus pretensiones de dar un protagonismo al Estado en la gestión portuaria.

Los portavoces de los *grupos políticos mayoritarios*, por el contrario, destacan el esfuerzo realizado para otorgar una mayor libertad y autonomía en la gestión a las Autoridades Portuarias. Los puertos del Estado son ahora <<*más autónomos aunque no más autonómicos*>> debido a que se le otorgan más facultades para decidir su política económica y sus estrategias de competencia en la prestación de los servicios portuarios. Frente al sistema igualitario de gestión –global- que existía en la normativa anterior, se permite que cada Autoridad Portuaria influya en la formulación de su oferta portuaria a través de medidas internas en función del grado de rentabilidad que obtiene de sus activos. Razón por la cual, las críticas de los grupos políticos minoritarios las consideran del todo infundadas pues afirman que, en modo alguno, se recortan las facultades que ya tenían las Autoridades Portuarias. No existe pues <<*loapa portuaria*>> alguna, sino que se establecen unos instrumentos de coordinación y control para asegurar que la gestión se acomoda a los objetivos generales de la estrategia definida por Puertos del Estado y que se mantiene una gestión saneada de las cuentas para evitar sorpresas financieras.

En la posición de los **altos cargos político-administrativos del Ministerio de Fomento y de Puertos del Estado** –Ministra y Presidente de Puertos del Estado-, por su parte, resulta especialmente relevante destacar el hecho de que partan ya de una <<*perspectiva global del conjunto de los puertos de interés general*>> como un sistema único en el que el intercambio de opiniones y experiencias de los Presidentes de las Autoridades Portuarias ha de ser constante para “*contrastar estrategias*” y “*planificar actuaciones*” con miras a la satisfacción del interés general. En cualquier caso, entienden que la actuación del sistema en su conjunto ha de ser coherente con el



desarrollo de la política económica y la estrategia general de transporte que impulsa el Gobierno. Existe por, consiguiente, una vocación de programación conjunta de actuaciones porque, como destaca el Presidente de Puertos del Estado, se trata de un modelo volcado en la gestión.

Los **grupos-objetivo**, al igual que ocurre con las formaciones parlamentarias, también se dividen en dos grupos claramente diferenciados en cuanto a la evaluación que les merece la implantación del sistema de gestión expuesto aunque por razones muy diferentes a las de aquéllas. De un lado, los '*grupos-objetivo en sentido estricto*' –actores privados afectados por la problemática portuaria– guardan silencio en relación con el régimen de gestión del sistema portuario. Tanto en las entrevistas que se han podido realizar como en las declaraciones obtenidas, el régimen de gestión no aparece como un tema de interés. Lo anterior debido, según entiendo, al carácter 'público' de los instrumentos y los procedimientos de gestión de los que hablamos. La mayoría de los cuales además tienen un carácter 'organizativo interno' de la respectiva Autoridad Portuaria (sistema de gestión presupuestaria, de recursos humanos, de planificación urbanística, de espacios portuarios, de infraestructuras, de gestión económica, etc.). Es cierto que, en última instancia, los grupos-objetivo van a ser sujetos implicados en la implementación de los distintos planes pero, a la hora de su diseño y composición, la parcela de interés que mueve a cada actor privado es muy pequeña comparada con la posición preeminente que ostenta la Autoridad Portuaria y el conjunto de las Administraciones públicas implicadas (así, v.gr., un Plan de Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías implica a los gestores de una terminal de carga pero su opinión es muy puntual en relación con el concepto de protección integral y de identificación de riesgos potenciales contra actos antisociales).

Por otra parte, las '*Autoridades Portuarias*', en cuanto grupo-objetivo heterodoxo que ha de aplicar en su integridad el nuevo régimen de gestión, muestran evidentemente interés por el diseño y la implementación de la nueva política pública en este ámbito. Los cambios introducidos por la ley no son cuestionados por cuanto no alteran las líneas generales existentes con anterioridad sino que viene a completarlas. Así, el repaso que realizan las Autoridades Portuarias de los distintos instrumentos de planificación en vigor revela una posición común que se puede concretar en las siguientes dos afirmaciones: Los instrumentos de planificación son necesarios y útiles en cuanto permiten programar actuaciones, marcar pautas para la gestión y prever objetivos financieros, económicos, de financiación y de infraestructuras. Pero, al mismo tiempo, la tramitación de los planes previstos en la ley, en la mayoría de los casos, resulta lenta y compleja. Otorgándose especial complejidad a los Planes Especiales, de carácter urbanístico, que se insertan en el planeamiento general urbano y territorial. Las Autoridades de Barcelona y Bilbao, sin embargo, consideran que el sistema es mejorable en la medida en que podría otorgarles mayor participación y autonomía en la elaboración y ejecución de los planes. Todas las Autoridades Portuarias consultadas, por lo demás, tienen ya aprobados en buena parte los principales instrumentos de gestión (Planes Especiales, Plan de Delimitación de Usos y Espacios Portuarios, Plan Director de Infraestructuras, Plan de Empresa) o se encuentran impulsando su renovación.

Para concluir el análisis de la relación de actores, conviene poner de manifiesto que los **actores beneficiarios** –de modo específico el Consejo Superior de Cámaras de

España y la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores- juzgan adecuadas las normas de gestión vigentes que les afectan como usuarios y se muestran dispuestos a su cumplimiento. Aunque debo hacer notar que la Federación de Cofradías de Pescadores también podría ser calificada en algún supuesto como potencial ‘grupo-objetivo’ pues sus miembros –las Cofradías locales- han sido en muchos casos concesionarios para la gestión de las lonjas pesqueras ubicadas en diferentes recintos portuarios. En cualquier caso, la conformidad de los usuarios con el régimen de gestión se vincula –de modo implícito- con la seguridad jurídica que les aporta. El régimen de gestión <<Land Lord>>, en cada uno de sus apartados, parece claro y los eventuales avances que cabe identificar se traducen no tanto en suponer un cambio radical respecto del modelo anterior como en haberlo completado y clarificado.

## **6.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA APLICADA AL RÉGIMEN DE GESTIÓN PORTUARIA.**

El actual modelo de gestión del sistema de puertos de interés general se encuentra fuertemente condicionado por la relevancia que los puertos del Estado tienen para el desarrollo de la economía nacional pues constituyen la pieza clave de nuestro comercio exterior. De modo que resulta prioritario conseguir unos puertos de las dimensiones adecuadas y dotados de los elementos de funcionamiento precisos para realizar la necesaria transferencia de carga; en los que la gestión se desarrolle de manera sostenible, eficaz y eficiente. Para avanzar en estos objetivos, los puertos de interés general se configuran en la nueva formulación de la política portuaria, en vez de cómo puertos meramente <<landlord>>, como puertos <<**landlord avanzados**>>, como se califican en alguna terminología portuaria internacional. Facilitadores de la actividad económica, de la competitividad de nuestro tejido social y empresarial y de su sostenibilidad ambiental, así como coordinadores de diferentes agentes y administraciones que intervienen en el paso por los puertos de buques y mercancías. El cambio de denominación del modelo hace referencia pues a una intensificación de las tareas que se asignan a la Autoridad Portuaria, entre las que destaca la de gestionar la participación de la comunidad portuaria en la aplicación de la estrategia del puerto, como se aclara más adelante. Pero, en cualquier caso, el modelo de gestión actual es tributario del establecido en la Ley 48/2.003 de 26 de noviembre, de Régimen económico y de gestión de puertos de interés general en los aspectos relativos al régimen de recursos humanos, de planificación, tributario, presupuestario y de control. El nuevo texto de 2.010 ‘simplemente’ actualizó el modelo de gestión ya aprobado en el año 2.003 sin realizar alteraciones sustantivas en los apartados citados. Sin embargo, sí que otorgó sustantividad propia al régimen de construcción de nuevos puertos e infraestructuras portuarias que pasó a ocupar un nuevo Título de la Ley -como se verá en el Capítulo siguiente que versa sobre el dominio público-; así como a la protección del medio ambiente y la seguridad que se ubicaron también aparte, en otro Título distinto. Aspectos que se vieron pues reforzados junto con la regulación relativa a la gestión del personal de las Autoridades Portuarias.

Al tiempo del <<**diseño de la política pública**>>, de su formulación en sede parlamentaria, la posición generalizada del conjunto de actores de la política portuaria

era la de un cierto “*apartamiento del modelo de gestión*” del debate que se abría en torno al contenido de la Ley. Lo anterior no debe entenderse como un olvido del régimen de gestión sino más bien de un “*solapamiento*” del mismo por otras cuestiones más controvertidas y urgentes como eran la regulación de las tasas portuarias o la prestación del servicio de estiba. Y es que el régimen gestor evidentemente tiene un fuerte “*componente técnico-administrativo y un carácter horizontal*” que hizo que se escapara del círculo de intereses que defendía la práctica totalidad de los actores privados. De modo que, sólo aquellos actores públicos que disfrutaban de una posición jerárquica privilegiada y de un sentido de coordinación del conjunto del sistema de puertos del Estado –el Grupo parlamentario Popular aludiendo al consenso alcanzado con el Grupo Socialista; y el responsable de Puertos del Estado- debatieron con intensidad sobre los criterios que sostenían el régimen de gestión. “*Sentido coordinador*” que tiene el modelo de gestión para el conjunto del sistema portuario que propició que igualmente omitieran toda referencia al mismo –salvo puntualmente el representante de CiU en el aspecto ambiental- los portavoces de los Grupos parlamentarios nacionalistas e incluso los representantes de las Autoridades portuarias. Estos últimos por cuanto el diseño de las reglas en este campo escapaba además a su ámbito de competencias.

En todo caso, las <<*líneas generales del debate parlamentario*>> propuestas en relación con el modelo de gestión por el responsable de la formulación del Programa Político-administrativo, el **Presidente de Puertos del Estado**, D. Fernando González Laxe, giraron en torno a las siguientes ideas. En primer lugar, a la ‘*necesidad de relanzar los criterios de eficacia y eficiencia*’, tanto en la elaboración de los planes de empresa, de las reglas de funcionamiento, como en los niveles organizativos y, asimismo, en la política de inversiones y de mantenimiento. Lo que suponía extremar la atención por la vigencia de unos principios que, desde el momento fundacional de la actual legislación portuaria en el año 1.992, se encuentran vigentes como principios generales.

El máximo responsable portuario afirmaba también la ‘*conveniencia de optimizar las inversiones imprimiendo racionalidad*’ tanto en las decisiones de nuevas infraestructuras, equipamientos y dotaciones como en lo que hacía referencia a la ocupación del espacio portuario. Objetivo que evidentemente iba de tener su reflejo en los Planes de Empresa y en los Planes Directores de Infraestructura. E igualmente defendía la ‘*necesidad de definir niveles deseables de evaluación de impactos ambientales y de adecuar la actuación a la sostenibilidad*’; concepto éste que pasó a formar parte del contenido obligatorio de los Planes de Empresa.

Por lo que respecta al propósito manifestado de ‘*optimizar el potencial de los recursos humanos*’, de mejorar sus cualificaciones profesionales e implantar nuevos programas de formación y comunicación, compartiendo permanentemente la reflexión, las ideas y la formación, constituyeron ideas que pasaron a formar parte de los Planes de Actuación (PA) para la formación de los recursos humanos del sistema portuario más que de un contenido que fuera adoptado en la formulación de la política pública. Y finalmente, la conveniencia de ‘*articular mecanismos de coordinación, eficacia e intervención*’ del sistema portuario en aras a fortalecer el conjunto del propio sistema

constituyó otro objetivo al que entiendo que responde perfectamente el actual régimen presupuestario y de control así como el de “planificación paccionada”.

Los **Grupos parlamentarios nacionalista catalán (CiU) y Popular (PP)** coincidieron en defender la necesidad de que el funcionamiento del sistema cumpliera criterios de sostenibilidad ambiental. A lo que añade el Grupo Popular, en virtud de lo pactado con el **Socialista (PSOE)**, la búsqueda de la competitividad y la eficacia. En cualquier caso, los principios que manejaron los defensores del Programa Político-administrativo (Puertos del Estado, el Grupo Socialista y el Grupo Popular) para el diseño de la política pública en materia de gestión coincidían con los que pretendían asentar en el régimen económico y de prestación de servicios. Se trataba de ganar eficacia y eficiencia en la gestión para alcanzar la necesaria competitividad así como para racionalizar el uso de las inversiones. De coordinar la actuación de las Autoridades portuarias para asegurar la coherencia del sistema y el control sobre los recursos. Sólo inicialmente, se aludió en el debate a la necesaria aplicación del criterio de sostenibilidad ambiental cumpliendo las exigencias del ‘*Convenio Marpol*’. Un principio el de sostenibilidad que, más tarde, sí se alzaría como básico para todos los apartados del modelo de gestión<sup>128</sup>.

Con la reforma de 2.010, la materia de la <<**planificación portuaria**>> cobra más autonomía respecto del régimen de gestión portuario al estar ‘*ubicada en un Título aparte*’, en la consideración de que la planificación constituye una actividad de

---

<sup>128</sup> Como ejemplos de sostenibilidad en materia presupuestaria, contable, de fiscalización y control; de gestión patrimonial; y de recursos humanos, destacan las siguientes <<*orientaciones en la formulación de la nueva política portuaria en 2.010 y 2.011*>>.

-En **materia presupuestaria**, se respeta el sistema anterior en el que Puertos del Estado elabora anualmente los presupuestos de explotación y capital y el programa de actuación plurianual consolidados del sistema portuario estatal mientras que las Autoridades Portuarias elaboran los proyectos de presupuestos y capital y el programa de actuaciones propio. En cualquier caso, la técnica presupuestaria obliga ahora a los Organismos portuarios a someterse a los principios deducidos de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 2/2.012, de 27 de abril.

-Las **cuentas anuales de los organismos portuarios** se encuentra sometidas ahora explícitamente a la revisión de la Intervención General del Estado. El régimen de control y fiscalización continúa sometiendo el funcionamiento de los entes portuarios a la actuación fiscalizadora de la Intervención General del Estado y del Tribunal de Cuentas; así como al control interno de Puertos del Estado cuando se trate de las Autoridades Portuarias. Pero además, la nueva política portuaria formulada indica, expresamente, que el control de eficiencia en la gestión y de los objetivos fijados para cada una de las Autoridades Portuarias en los Planes de Empresa y para el conjunto del sistema portuario, será competencia de Puertos del Estado respecto de las Autoridades Portuarias y del Ministerio de Fomento y la Intervención General del Estado respecto de los fijados para Puertos del Estado en el Marco Estratégico del sistema portuario de interés general.

-El **régimen de gestión del dominio público y de los bienes patrimoniales** continúa acomodándose a las reglas tradicionales de afectación y desafectación de bienes demaniales por el Ministerio de Hacienda mientras que los bienes patrimoniales del Estado pueden conservar su calificación mientras se adscriban al servicio portuario.

-Y, por último, en relación con la **gestión de los recursos humanos**, el Programa Político-administrativo destaca por su pretensión de delimitar competencias y la introducción de nuevas disposiciones en materia de retribuciones, control de gasto de personal, convenios colectivos y el procedimiento para el nombramiento y separación de los Directores de las Autoridades Portuarias.

naturaleza diferente a la mera gestión aunque, en cierta manera, profundamente imbrincada con la misma. Sobre todo, si nos situamos desde la perspectiva de un <<ciclo permanente de funcionamiento del sistema>> en el que las etapas previas –la gestión ya realizada- aportará información decisiva para la elaboración de los planes y programas futuros. Pero, al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta que la coordinación y el control de eficiencia que ejerce Puertos del Estado bajo la superior dirección del Ministerio de Fomento se prefigura y se hace posible a través del modelo de ‘*planificación paccionada*’ que plasma el texto legal. Y es que la política portuaria confirma la vigencia del sistema de ‘*planificación paccionada*’ que tan buenos resultados había dado desde su implantación en el año 1.992 con los llamados Planes de Empresa. La técnica empleada supone el necesario acuerdo inicial entre los sujetos implicados –Autoridad Portuaria y Puertos del Estado- sobre el contenido de un texto o proyecto de plan que ha de ser remitido para su aprobación a la instancia político-administrativa superior del sistema portuario, es decir, el Ministerio de Fomento. Asimismo, no cabe olvidar que el Programa Político-administrativo emplea también la técnica de la ‘*ubicación en un Título aparte*’ para regular con especial atención todo lo relativo al <<*medio ambiente y la seguridad*>> como la prevención y la lucha contra la contaminación en el dominio público portuario, así como la recepción de desechos y residuos procedentes de buques con el fin de garantizar la protección medioambiental y la seguridad en los puertos. Junto con ello, se regulan las obras de dragado y el vertido de los productos del mismo en el dominio público portuario que requerirá autorización de la correspondiente Autoridad Portuaria. Por último se establece, como novedad, la regulación de los Planes de Emergencia y Protección de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.

La <<*implementación de la política portuaria revela la realidad del esquema “Land Lord”*>> que comporta una participación pública y privada en el conjunto de actividades que se desarrollan en el puerto. Así, mientras la participación pública se concreta en el desarrollo de toda la actividad necesaria para que el puerto funcione como entidad operativa y para que la actividad privada se desarrolle en condiciones de idoneidad (partiendo de una gestión pública del suelo y de una dotación pública de las infraestructuras). La participación privada se materializa en la prestación por los particulares habilitados de los servicios portuarios y comerciales correspondientes. Sin embargo, a este esquema “básico” ha de añadirse que el Programa Político-administrativo propicia también el que la Autoridad Portuaria tenga, como uno de sus objetivos más relevantes, el potenciar ‘*la colaboración público-privada en materia de inversiones*’, considerando que el ‘puerto’ constituye el núcleo del negocio de las empresas privadas instaladas en el mismo. De este modo, el modelo <<*Land-Lord avanzado*>> -en cuanto supone una profundización en el modelo ya previsto en la normativa anterior-, exige que el papel de las Autoridades Portuarias no se reduzca a la mera ejecución de las tareas de administración y regulación del puerto que, con ser importantes, supondría una posición meramente burocrática de cumplimiento estricto de la Ley. Sino que, por el contrario, las Autoridades Portuarias deben encabezar la función de promoción comercial del puerto, a nivel nacional e internacional, impulsando en dicha labor a los distintos agentes de la comunidad marítimo-portuaria para lograr ‘*la captación de tráfico relevante*’. E igualmente les incumbe el fomento del puerto como lugar idóneo para la innovación tecnológica, la formación de los trabajadores dedicados a los distintos aspectos de la actividad portuaria y el desarrollo de todo tipo de

actividades económicas que puedan beneficiar al ámbito territorial en el que se ubican y al que sirven.

La actividad de liderazgo de las Autoridades Portuarias españolas ha ido creciendo paulatinamente a lo largo de los últimos años, alcanzando en el caso de los principales puertos del sistema a todas las facetas anteriormente citadas con un gran contenido sustantivo. Cada Autoridad Portuaria asume el desempeño de una <<**gestión sostenible**>>, principio clave a propósito de la elaboración de los Planes de Empresa – una modalidad de Plan de Actuación (PA) de la política pública formulada- al exigir que los mismos vayan acompañados de una ‘*memoria de sostenibilidad*’. Lograr la sostenibilidad comporta una gestión cuyos indicadores de eficacia y eficiencia en todos los ámbitos sobre los que se aplica (movilidad, medioambiente, seguridad, social, financiación y patrimonio) puedan mantenerse o incluso mejorarse a medio y largo plazo. Se trata de lograr un desarrollo del puerto respetuoso con el entorno en el que se integra y acorde con los recursos disponibles que no ponga en peligro los estándares de calidad de las generaciones futuras. Para dar operatividad al referido principio que se encuentra en la base de la formulación de los Planes de Empresa –planes clave para la gestión del sistema junto con el Marco Estratégico- Puertos del Estado procedió a conformar una ‘metodología’ que permitiera, a su vez, la adecuada construcción del concepto de <<**memoria sostenible**>>. El núcleo del nuevo instrumental técnico estuvo constituido por un conjunto de indicadores obligatorios y optativos que se aplicarían en relación con cuatro ámbitos o perspectivas de la realidad portuaria consolidados internacionalmente: institucional, ambiental, social y económico. De los cuales, los tres primeros hacen referencia propiamente al régimen de gestión portuario que se ha abordado en el presente Capítulo. Debiendo retenerse que la <<gestión sostenible>>, en definitiva, supone integrar los aspectos institucionales, económicos, sociales y medioambientales en la dirección del puerto de acuerdo con la planificación portuaria, comunicando dicha labor mediante la información y el diálogo a los agentes privados vinculados con la actividad portuaria.

En cualquier caso, conviene retener que **la <<implementación del nuevo régimen de gestión sostenible>> en el ámbito de las nuevas infraestructuras, social y de medio ambiente** pone de manifiesto **la oportunidad de las medidas tomadas** en el Programa Político-administrativo como la obligación de elaborar ‘*Planes Directores de Infraestructuras*’ con una información más completa que la que se exigía anteriormente –teniendo en cuenta la situación previa del puerto y agregando una memoria de sostenibilidad ambiental- lo que previsiblemente ha ayudado en el desarrollo de la obras actualmente en ejecución. O bien, la obligación de contar con un ‘*Plan Interior de Contingencias del Puerto*’ para dar una respuesta acertada y rápida a las urgencias medioambientales que pudieran presentarse. O las ‘*bonificaciones a los concesionarios por buenas prácticas ambientales y el sistema tarifario que incentiva el uso del servicio de recepción de desechos generados por buques*’, recogidos en otros apartados del Texto Refundido. Pero al mismo tiempo y, sobre todo, las actuaciones desarrolladas revelan la existencia de **una actividad gestora que va mucho más allá del esquema legal aprobado** y que, además, venía desenvolviéndose desde hacía ya algunos años por las propias Autoridades Portuarias. Me estoy refiriendo a la asunción de toda una serie de criterios tendentes a acomodar la gestión con los principios de la buena administración tales como: la formación continua en competencias del personal; la

construcción de indicadores de participación del personal en procesos de calidad; la implantación de sistemas de gestión ambiental certificados y de programas de caracterización ambiental; la suscripción de acuerdos de buenas prácticas ambientales con los concesionarios; o la inclusión de las medidas correctoras en la valoración de las ofertas presentadas para el otorgamiento de concesiones. En todo caso, también en el detalle de la gestión realizada a lo largo de estos años, se refleja el acierto que supone la construcción anual de una <<**Memoria de sostenibilidad**>> que fuerza a cada Organismo público portuario a tomar conciencia de la labor desarrollada en cada campo. Una labor que es objetivada, además, mediante los indicadores acordados por el conjunto del sistema; y comparada con la del resto de las Autoridades portuarias y con la desenvuelta en ejercicios precedentes.

En materia de **seguridad y protección**, el análisis realizado de la implementación desarrollada por las Autoridades portuarias refleja un vivo contraste entre los dos ámbitos. Por un lado, destaca el amplio esfuerzo realizado en materia de Planes de Emergencia Interior y otras actuaciones que se engloban en el concepto de <<*seguridad frente a accidentes fortuitos provocados por la operativa portuaria*>>. Así, la inversión en seguridad ha dado un salto cualitativo en los últimos años en el conjunto del sistema portuario de interés general por cuanto si en el ejercicio 2.006 sólo representaba el 0,41% con apenas 4,6 M€, en 2.012 ha alcanzado los 7 M€ lo que representa una cuota del 1,40% de la inversión total. Pero por otro, la implementación de la política de <<*protección ante acciones antisociales voluntarias*>> se encuentra, en buena medida, por desarrollar pues sólo ha trascendido la aprobación de la mayoría de los Planes de Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías frente a actos terroristas y antisociales que han de servir, además, como base en la elaboración del resto de las actuaciones que se encuentran en tramitación. En cualquier caso, en materia de seguridad y protección, la situación de normalidad viene marcada por el mantenimiento y revisión de los planes ya adoptados; la obtención de información, la valoración de riesgos y amenazas; o, finalmente, la formación del personal y del resto de los actores implicados en su desarrollo mediante ejercicios periódicos y simulacros. Mientras que, en situaciones de peligro real contra la seguridad y la protección, se lleva a cabo la activación de los protocolos aprobados, con la entrada en acción del personal especializado en coordinación, eventualmente, con los de otras Administraciones públicas.

Para finalizar, conviene destacar el hecho de que la <<**evaluación que realizan los actores de la implementación de la política portuaria**>> en relación con el régimen de gestión resulta ser bastante positiva. Así las críticas, de carácter eminentemente político, provienen casi exclusivamente de **los Grupos minoritarios** (Coalición Canaria, Convergència i Unió y Esquerra Republicana-Izquierda Unida, Los Verdes) en el sentido de que el programa aprobado provoca una involución centralista, de reflujos de competencias a favor del Estado, tachándolo nuevamente de “*auténtica loapa portuaria*” que abandona la gestión de proximidad. Apoyan, por el contrario, las medidas adoptadas tanto **los Grupos parlamentarios mayoritarios** en las Cámaras Legislativas (Popular y Socialista), **como los responsables político-administrativos** encargados de su implementación (Ministra de Fomento y Presidente de Puertos del Estado). Se destaca especialmente el otorgamiento de más competencias y libertad a las Autoridades portuarias. De manera que “*los puertos son más autónomos aunque no más*

*autonómicos*”. En especial resaltan que el sistema portuario se configura como un modelo de gestión en el que la autonomía de las Autoridades Portuarias se combina con la coordinación del sistema por Puertos del Estado a través de la planificación paccionada, los procedimientos comunes y los mecanismos presupuestario, contable, de fiscalización y control. E igualmente estiman apropiadas las medidas adoptadas en este campo –lo que además conlleva implícitamente que las consideren claras y seguras-, los **pocos actores privados**, todos ellos beneficiarios de la misma (Consejo Superior de Cámaras y Confederación Nacional de Cofradías de Pescadores), que en realidad muestran interés por este ámbito concreto de la política portuaria. Y es que, en última instancia, el “*silencio*” del resto de los actores revela una percepción del mismo como un área que afecta de modo prioritario a la organización y la operativa interna de cada una de las Autoridades Portuarias y del sistema portuario en su conjunto, debido a su carácter eminentemente técnico, burocrático, horizontal y reglado.



## **CAPÍTULO VI**

### **EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO: LA CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LOS PUERTOS Y LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. LOGÍSTICA E INTERMODALIDAD.**

## CAPÍTULO VI

### **EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO: LA CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LOS PUERTOS Y LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. LOGÍSTICA E INTERMODALIDAD.**

#### **1.- EL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO COMO ELEMENTO CLAVE PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE AUTOSUFICIENCIA, COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS PUERTOS ESPAÑOLES EN LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE.**

A.- Necesidades a las que sirve el nuevo modelo de gestión del dominio público portuario. ....Pág. 357

B.- La regulación originaria específica de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, que *se mantiene “en parte inalterada”* tras la política portuaria de consenso que se inicia en 2.009.....Pág. 361

#### **2.- LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO QUE PROPONE LA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA.**

A.- Exposición de las posiciones de los distintos actores en relación con el modelo de gestión del territorio portuario. ....Pág. 362

a.- Las posiciones manifestadas por los representantes de los Grupos Parlamentarios al tiempo de la formulación de la política portuaria. ....Pág. 363

b.- Premisas de las que debía partir la concepción del sistema portuario según el Presidente de Puertos del Estado. ....Pág. 363

c.- Ideas defendidas por los Presidentes de Autoridades Portuarias, actores públicos que operan, en parte, como grupos-objetivo, durante la formulación de la nueva política portuaria –esto es, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley-. ....Pág. 363

d.- Las posiciones de los representantes de los titulares de terminales de carga que constituyen uno de los principales grupos-objetivo. .... Pág. 364

e.- Propuestas de los representantes de los beneficiarios. .... Pág. 366

B.- Consideraciones sobre las posiciones de los actores de la política portuaria sobre la gestión del territorio portuario al tiempo de su formulación. ....Pág. 369

C.- Análisis de las debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas que concurrían para el conjunto de actores de la política portuaria sobre las propuestas de mejora en la gestión del territorio portuario.....Pág. 371

#### **3.- EXAMEN ESPECÍFICO DEL ÁMBITO URBANÍSTICO: ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS LOCALES PARA LA APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO GENERAL EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD DE PLANEAMIENTO QUE SE ENCOMIENDA A LAS AUTORIDADES PORTUARIAS.**

A.- La ordenación territorial como instrumento adecuado para alcanzar un consenso inicial respecto de la localización de zonas portuarias. ....Pág. 372

B.- El Plan General de Ordenación Urbana como instrumento integral de planeamiento que ha de contemplar necesariamente el puerto como sistema general. ....	Pág. 376
C.- El Plan Especial del Puerto constituye el instrumento más apropiado para la ordenación urbanística del espacio ligado a las actividades portuarias.....	Pág. 378
D.- La Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios como figura que permite el encaje de las competencias concurrentes de las Autoridades Portuarias y de los Municipios sobre el puerto.....	Pág. 380

#### **4.- EL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y EL ACUERDO POLÍTICO EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO.**

A.- La gestión del dominio público.....	Pág. 386
B.- Las modificaciones introducidas por la política portuaria de 2.010 en la regulación del dominio público portuario.....	Pág. 386
C.- Análisis del programa político-administrativo examinado. ....	Pág. 393

#### **5.- LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO PROPUESTO POR LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA.**

A.- Actuaciones destinadas a la optimización del espacio portuario. ....	Pág. 394
B.- La logística como actividad indispensable para la óptima implementación de la política portuaria, para el desenvolvimiento del transporte de contenedores y de la mercancía estandarizada.....	Pág.398
a.- La logística en la actualidad. ....	Pág. 398
b.- El desenvolvimiento de la logística en Europa durante los últimos años. ....	Pág. 400
c.- La logística en el comercio marítimo. ....	Pág. 401
d.- La aprobación de la <<Estrategia Logística de España>>. ....	Pág. 404
e.- Consideraciones sobre la implementación de la logística como elemento clave de la nueva política portuaria. ....	Pág. 408
f.- Una apuesta logística diferente: el desarrollo de Zonas Francas Portuarias. ....	Pág. 413
C.- El desarrollo de las interconexiones ferroviarias de los puertos, un objetivo claramente definido por el Ministerio de Fomento como medida clave para el éxito global de la política portuaria. ....	Pág.418
a.- Las interconexiones ferroviarias en los puertos, un punto de encuentro entre las Entidades públicas empresariales del Ministerio de Fomento.....	Pág.418
b.- La presencia de las terminales de ferrocarril en los puertos de interés general. ....	Pág. 419
c.- La conexión por ferrocarril en la Red Europea de Transportes (RTE-T).....	Pág. 425
d.-Consideraciones a propósito de la implementación de la política portuaria sobre la intermodalidad.....	Pág. 435

D.- Examen del ‘cuadro de actores’ en la fase de implementación de la política pública portuaria.....	Pág. 438
---	----------

## **6.- LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO.**

A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión implementado.....	Pág. 443
a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.....	Pág. 443
b.- Posiciones de los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado. ....	Pág. 444
c.- Opiniones que realizan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen de gestión del territorio portuario.....	Pág. 445
d.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.....	Pág. 450
B.- Comentarios generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la nueva gestión del territorio portuario. ....	Pág. 455

## **7.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA EN MATERIA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO. ....**

Pág. 457

## CAPÍTULO VI

### EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO: LA CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LOS PUERTOS Y LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. LOGÍSTICA E INTERMODALIDAD.

#### 1.- EL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO COMO ELEMENTO CLAVE PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE AUTOSUFICIENCIA, COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS PUERTOS ESPAÑOLES EN LA LEY 48/2.003, DE 26 DE NOVIEMBRE.

##### A.- Necesidades a las que sirve el nuevo modelo de gestión del dominio público portuario.

La extensión que la primitiva **Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante** dedicaba a la gestión del dominio público portuario era sumamente escueta. Apenas 13 artículos fueron destinados a la regulación del tema en cuestión<sup>1</sup>. Y ello a pesar de que, formalmente, la norma dedicaba a la gestión del dominio público portuario la totalidad de su **Título II**. Pero es que ha de tenerse en cuenta que la '*filosofía de la Ley de Puertos de 1.992*' no era la de realizar una regulación agotadora y exhaustiva de los distintos apartados que abordaba sino, más bien, la de establecer la normativa esencial, a partir de la cual, las Autoridades Portuarias pudieran orientar e ir dando solución a las diferentes cuestiones y conflictos que la gestión cotidiana del recinto portuario demandara por parte de las empresas y particulares implicados en su funcionamiento.

Desde esta perspectiva, cabe analizar, pues, la regulación recogida en el aludido Título II que contenía las grandes definiciones de los '*conceptos esenciales*' de este instrumento clave para la gestión portuaria. Así conviene recordar someramente los conceptos o categorías jurídicas más sobresalientes que eran objeto de definición y cuál era la regulación básica que permitía un desenvolvimiento posterior más detallado. Para ello, hemos de comenzar aclarando que el '*contenido del dominio portuario estatal*' comprendía -y comprende- también dentro del mismo los espacios de agua pertenecientes a la zona de servicio del puerto, con lo que quedaba claro que la competencia de las Autoridades Portuarias ya no llegaba sólo hasta el cantil o borde del muelle sino que incluía también la lámina de agua que abarca la zona de abrigo e, incluso, las aguas exteriores. Por lo que se excluía de modo indirecto la competencia de

---

<sup>1</sup> Vid. los 53 al 65 de la redacción originaria de la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre (LPEMM).

las Comandancias de Marina, actuales Capitanías Marítimas, en lo relativo a la dirección y el control del tráfico mercante.

De otra parte, interesa destacar que la *‘utilización del dominio portuario estatal’* requería como norma general –y requiere–, la obtención de la correspondiente autorización o concesión a instancia del particular acompañando un proyecto básico y el consiguiente estudio económico-financiero. Siendo *‘exigida la autorización’* para la ocupación del dominio portuario sin obras fijas, instalaciones desmontables o bienes muebles por tiempo inferior a tres años. Así como para el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de servicio público y para la realización de obras de dragado, de vertidos y la recepción de residuos. Debiendo recordarse en este punto que existe un *‘régimen de precario de las autorizaciones’* otorgadas en suelo portuario en orden a su revocación, que puede llevarse a cabo en cualquier momento sin derecho a indemnización, cuando sean incompatibles con las obras y planes aprobados con posterioridad. Existiendo por lo demás una gran amplitud en la regulación de las causas que dar lugar a su caducidad y extinción.

La *‘exigencia de obtener la correspondiente concesión’* para la ocupación del dominio portuario, por el contrario, se establece en relación con obras o instalaciones no desmontables o por plazo superior a tres años. Siendo obligatorio, en cualquier caso, que la Autoridad Portuaria otorgue *‘autorización sobre cualquier acto jurídico relevante de disposición’* de los títulos concesionales tales como la transmisión ‘intervivos’, la constitución de hipotecas u otros derechos de garantía. Así como el derecho de tanteo y retracto que puede ejercer en las transmisiones patrimoniales ‘intervivos’.

Por consiguiente, la situación de partida, previa a la gran reforma sectorial que se puso en marcha en el año 2.003, era la de *<<una regulación inicial que debía ser completada con la normativa que rige el dominio público marítimo-terrestre>>*. El progresivo incremento de la complejidad técnica y jurídica en la práctica portuaria así como la trascendencia económica y la repercusión que generaban los diferentes conflictos que el funcionamiento diario de los recintos portuarios aconsejaban dar una solución expresa en una norma de rango legal. De forma que se evitaran, en la medida de lo posible, las dudas y las interpretaciones parciales que en la tramitación de las autorizaciones y concesiones y de sus diversas eventualidades –revocaciones, caducidades, extinciones o rescates– solían surgir por parte de quien ostentaba intereses particulares contrarios a los generales de gestión del dominio portuario de manera ágil y eficiente.

Pues bien, en el panorama descrito, surge el propósito de la elaboración y aprobación de la **Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General** –precedente inmediato de la política pública portuaria que propiamente es objeto de análisis en el presente Capítulo– que dedicó su **Título IV** completo a la regulación del dominio público portuario estatal<sup>2</sup>. Una normativa mucho más extensa, completa y detallada que, ahora sí, abordaba por primera vez de modo

---

<sup>2</sup> Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General (LREYPSPIG).

específico la problemática de la gestión del suelo en el recinto portuario para dotarlo de un conjunto de reglas con las que resolver las vicisitudes en las que suelen encontrarse los particulares titulares de autorizaciones y concesiones. La regulación se componía de un total de 40 artículos –del 92 al 132 LREYPSPIG-, la mayoría de ellos de una extensión y de una precisión muy considerables.

Las ‘*ideas básicas*’ que inspiraron la elaboración de una regulación tan completa y detallada cabe resumirlas comenzando por afirmar<sup>3</sup>, que se parte de la consideración de que ‘*la legislación portuaria debe contener una normativa propia y completa reguladora del dominio público portuario*’ en la medida en que sirve a un objetivo distinto a aquél al que responde la legislación de costas. Ésta tiene como finalidad esencial “*mantener inalterado el medio natural o recuperar el uso del litoral*”, por lo que se sostiene la necesidad de garantizar el uso común general o el uso público de las playas y costas. En cambio, el objetivo primordial de los puertos consiste en “*desarrollar un conjunto de operaciones económicas complejas y de gran relevancia*” que resultan en muchos casos incompatibles con el uso común general. Por consiguiente, en los puertos, a diferencia de lo que ocurre con el territorio costero, se pretende transformar las pertenencias del dominio público litoral a fin de convertirlas en soportes e infraestructuras que garanticen el tráfico marítimo en condiciones de seguridad y eficiencia. De ahí que el régimen de utilización de los espacios y su forma de ocupación y explotación haya de ser mucho más ágil e intenso, en función de las necesidades de explotación del recinto portuario. Y ello por cuanto los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal han de ser calificados como “*verdaderas obras e infraestructuras públicas*” que imponen una gestión propia del suelo en el que se ubican.

La conveniencia de una nueva regulación del dominio público portuario se ponía aún más de manifiesto a la vista de las competencias que en la nueva Ley asumían los Organismos públicos portuarios en relación con la gestión del dominio público del puerto ya que ‘*las Autoridades Portuarias desarrollaban funciones de provisión, gestión y ordenación de los espacios portuarios*’, para lo cual, la ley debía regular los instrumentos que permitieran, a través de la planificación, el cumplimiento de estos objetivos que no existen en la legislación costera. Ha de tenerse en cuenta asimismo que las exigencias de una nueva regulación del dominio público portuario surgían, además de por el rodaje de más de diez años de la Ley de Puertos, por “*la necesidad de adaptarlo al nuevo modelo de gestión de puertos*” que comenzaba ya a esbozarse en el año 2.003. A este respecto, cabe recordar que, como ya expuse de modo detallado en el Capítulo anterior, expresamente dedicado a la descripción de cuál es el vigente modelo de gestión, los puertos de interés general tienden a configurarse en la actualidad como puertos <<*Landlord avanzados*>>, como se califican en alguna terminología portuaria; facilitadores de la actividad económica, de la competitividad de nuestro tejido social y empresarial y de su sostenibilidad ambiental; así como coordinadores de las diferentes

---

<sup>3</sup> Vid. el Apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General.

Administraciones públicas y agentes que intervienen en el paso por los puertos de buques y mercancías<sup>4</sup>.

Para comprender su funcionalidad, conviene retener que *‘el nuevo modelo de gestión parte como elementos clave’*, en primer lugar, del desarrollo de la competencia entre los distintos puertos del sistema *–competencia interportuaria–* a través de un desenvolvimiento de la normativa sobre la prestación de servicios, potenciando la autonomía de gestión económico-financiera de los Organismos públicos portuarios sobre los principios de autosuficiencia económica y cobertura de costes por transferencia de los mismos a los usuarios bajo principios homogéneos y no discriminatorios basados en la recuperación de los costes externos y en los costes de las nuevas inversiones. Lo que obliga a prever cierto grado de autonomía de las Autoridades Portuarias en la determinación de cuáles sean las distintas áreas de actividad destinadas a la ocupación por los particulares; las cuantías de las tasas por autorizaciones y de los cánones concesionales; o el plazo de otorgamiento de las licencias. Pero, paralelamente, se estimula también la competencia entre los distintos agentes que prestan su actividad en el recinto portuario *–competencia intraportuaria–* a través de la regulación de la prestación de los servicios portuarios por parte de la iniciativa privada en un régimen de libertad de acceso. De lo que se deduce un régimen de plena igualdad, publicidad y transparencia en el otorgamiento de los títulos concesionales que permita su otorgamiento a aquél agente cuya presencia en el recinto portuario vaya a reportar un mayor beneficio para el funcionamiento del puerto, desde un punto de vista económico-social, en detrimento incluso de aquel particular que instó el procedimiento de otorgamiento.

Lo anterior comportaba la introducción de *‘nuevas y relevantes reglas técnicas para conseguir un completo desarrollo del <<modelo concesional>>’* que favoreciera la máxima rentabilidad socioeconómica de esta parte del dominio público dentro de los usos portuarios. Las novedades técnicas afectaban a aspectos tales como la regulación de los supuestos de modificación, revocación o extinción de las concesiones; del rescate de las mismas o del desahucio de los bienes sobre los que recae. E igualmente se favorecía *‘el incremento de la inversión privada en las instalaciones y equipamientos portuarios’* mediante una regulación económica clara y estable en el tiempo que permitiera la planificación financiera de esas inversiones a largo plazo. De modo que, ante el protagonismo otorgado a los operadores privados, el nuevo papel asignado a las Autoridades Portuarias como entes reguladores debía suponer, en la práctica, una tendencia hacia la disminución de la financiación pública en las inversiones portuarias y un marcado protagonismo de la iniciativa privada en la ejecución de las obras portuarias. De lo que resulta un claro exponente el contrato de concesión de obra

---

<sup>4</sup> Vid. el Apartado I del Preámbulo de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General.



pública que se analiza más adelante. Todo lo cual suponía, en sí mismo, optar por definir un modelo específico de gestión del dominio portuario más dinámico y ágil.

**B.- La regulación originaria específica de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, que se mantiene “en parte inalterada” tras la política portuaria de consenso que se inicia en 2.009.**

Parte de la regulación concreta recogida en el articulado de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, permanece inalterada en la actualidad. De modo que su redacción originaria ha sido respetada por los responsables político-administrativos de la nueva política portuaria. Por consiguiente, aunque de modo estricto no forma parte del desarrollo de la política portuaria, sí ha de tenerse en cuenta que existe una “*aceptación tácita*” de sus contenidos –que constituye la mayor parte de la regulación del dominio público portuario vigente- cuyos principios, categorías y reglas básicas se encuentran plenamente asentados en la actualidad dada la utilidad demostrada en la gestión diaria del territorio portuario.

En este punto, respecto del nuevo modelo de gestión y la determinación del dominio público portuario estatal, conviene recordar especialmente que la norma de 2.003 definía el ‘*modelo de gestión del dominio público portuario estatal*’ señalando, como notas caracterizadoras, que la gestión estaría orientada a promover e incrementar la participación de la iniciativa privada; garantizando el interés general en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias; así como en la prestación de los servicios<sup>5</sup>. Afirmando igualmente que era competencia de las Autoridades Portuarias la provisión y gestión de los espacios y las infraestructuras portuarias con criterios de rentabilidad y eficacia.

Un breve recorrido por la regulación vigente nos aclara definitivamente que, en lo tocante al régimen del suelo en los puertos, el grueso de la normativa aprobada en 2.003 permaneció inalterada en la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que recogía los nuevos criterios de acción; aunque ello no obsta para que hubiera mejoras destacadas en puntos señalados y que analizo más adelante en el apartado 4 relativo a la <<*formulación del Programa Político-administrativo*>><sup>6</sup>. Siendo por tanto la labor del Texto Refundido de 2.011 fundamentalmente de sistematización y aclaración. No obstante lo cual, no puede obviarse el hecho de que la fuerza integradora del conjunto de principios que inspiran el Texto Refundido así como el carácter horizontal de muchas de las regulaciones específicas contenidas en otros apartados del mismo –como las referidas al modelo de gestión y al régimen económico- iban a dar un nuevo enfoque a la gestión del territorio

---

<sup>5</sup> La Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General definía en su Título IV, Capítulo I, el ‘*modelo de gestión del dominio público portuario estatal*’, recogiendo el artículo 92 cuáles eran sus notas caracterizadoras (artículo 66 TRLPMM).

<sup>6</sup> Las mejoras más destacadas de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, relativas a la gestión del suelo portuario se concretaron en el artículo 3 de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, referido a la modificación de “*otros preceptos*”.

portuario. Ahora más orientado hacia la eficacia y la eficiencia, así como a la obtención de la perseguida rentabilidad económica y la captación de nuevos operadores capaces de realizar inversiones sustanciales en la modernización de las instalaciones y de dinamizar la actividad del puerto en su conjunto. La normativa vigente relativa al dominio portuario debe considerarse, pues, parte integrante de la política pública que se analiza en la medida en que, tras un riguroso análisis de sus efectos y un debate sobre su contenido, los responsables político-administrativos consideraron que, conjugada con el resto de las innovaciones que se habían propuesto y mejorada en algunos aspectos, serviría eficazmente como parte inseparable para alcanzar las metas de modernización del sector portuario. A las anteriores consideraciones ha de sumarse además el hecho de la inclusión en la formulación y en el debate parlamentario de dos conceptos-clave muy relacionados con la gestión del suelo que, como veremos, van a vertebrar todo el desenvolvimiento posterior de su implementación como son la ‘*intermodalidad*’ y la ‘*logística*’.

## **2.- LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO QUE PROPONE LA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA.**

### **A.- Exposición de las posiciones de los distintos actores en relación con el modelo de gestión del territorio portuario.**

Las posiciones manifestadas por los distintos actores públicos y privados de la política portuaria al tiempo de la formulación de la misma en relación con la gestión del dominio público se realizan, en la práctica totalidad de los casos, de modo indirecto, al referirse a la repercusión que <<*el vigente sistema de tasas portuarias*>> tiene en el funcionamiento global de los puertos y para la prestación de los distintos servicios portuarios en condiciones de competitividad, eficacia y eficiencia. No porque el tema del modelo de gestión del territorio portuario no fuera relevante para los distintos agentes sino porque, puestos a analizar un número reducido de medidas que pudieran mejorar radicalmente el panorama del sector, evidentemente tenían más impacto las decisiones relativas al régimen económico (lo que incluye los ingresos procedentes de la ocupación eventual o permanente del suelo) o con un contenido económico inmediato, como son las referidas a la prestación del servicio público portuario. A lo anterior ha de sumarse, como ya he anticipado, el especial empeño de los impulsores de la política pública analizada por avanzar en una nueva concepción del espacio portuario, concebido como ‘*nudo logístico e intermodal*’, lo que implica un cambio copernicano en la visión del puerto y de su función.

Por ello siendo consciente de que la mayoría de las posiciones manifestadas, en realidad, dónde inciden directamente es bien en el régimen económico del sistema de puertos de interés general o bien en la introducción de los nuevos conceptos-clave de ‘*logística*’ e ‘*intermodalidad*’, las recojo a continuación por lo que tienen de <<*reflejo*>> de los intereses públicos y particulares existentes en relación con la gestión del suelo portuario.

**a.- Las posiciones manifestadas por los representantes de los Grupos Parlamentarios al tiempo de la formulación de la política portuaria.**

Entre las escasas intervenciones directas de actores, cabe mencionar la de **D. Andrés José Ayala Sánchez, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular**, que mencionó específicamente, entre las premisas que formaban parte del acuerdo inicial adoptado con el Grupo Socialista, y al que esperaban sumar al resto de la fuerzas parlamentarias, el fomento de la intermodalidad para servir al nuevo concepto de puerto como nudo logístico y de comunicación.

**b.- Premisas de las que debía partir la concepción del sistema portuario según el Presidente de Puertos del Estado.**

En el actual panorama del tráfico marítimo mundial, **el máximo dirigente de los Puertos españoles** en 2.009, **D. Fernando González Laxe**, llegó a la conclusión de que existía la oportunidad de convertir a los puertos españoles en “nodos logísticos y de comunicación”, claves para las grandes rutas del comercio marítimo internacional. En esta línea, como ya advertí en el Capítulo anterior, apuntaba 15 líneas de debate, entre las cuáles citó cuatro -las números 6 a 8- que incidían en la gestión del territorio portuario. Así, en concreto, afirmaba la necesidad de fomentar la intermodalidad entre los distintos modos de transporte exigiendo la obligatoriedad de que cada puerto contara con conexiones de ferrocarril y plataformas logísticas. De optimizar las inversiones, imprimiendo racionalidad tanto en las decisiones de nuevas infraestructuras, equipamientos y dotaciones como en lo que hace referencia a la ocupación del espacio portuario. De definir niveles deseables de evaluación de impactos ambientales y en la adecuación de la sostenibilidad. Y, por último, de elaborar soluciones globales en las ‘*relaciones puerto-ciudad*’, propugnando una mayor integración respecto de los territorios y de las configuraciones específicas.

**c.- Ideas defendidas por los Presidentes de las Autoridades Portuarias, actores públicos que operan, en parte, como grupo-objetivo, durante la formulación de la nueva política portuaria –esto es, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley-.**

**El Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas, Sr. Sánchez-Simón Muñoz** recordó que los puertos tienen una triple condición. Así, junto a la idea general de que son elementos relevantes de conectividad del sistema nacional de transportes, sobre todo en las Islas Canarias y Baleares, Ceuta y Melilla en relación con la Península Ibérica, subrayó dos hechos más: Se trata de infraestructuras enormemente caras -dado que un kilómetro de muelle viene a costar unos 60 millones de euros- que, por dicho motivo, requieren un tratamiento absolutamente eficiente. Infraestructuras que, además, constituyen unidades de negocio, teniendo las tasas por razón tanto del dominio público como de la actividad que cubrir costes para que las Autoridades Portuarias puedan cumplir con sus compromisos financieros. Para ello se hacía necesario incluir un elemento de autonomía y de competitividad acomodando su estructura a las necesidades que tiene que servir. Así, los puertos canarios no son sólo centros de aprovisionamiento sino de negocio real. De modo que, por ejemplo, el Puerto de la Luz representaba el 2,86% del PIB canario, mientras que el conjunto de puertos canarios el 4%.

El **Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao, Sr. de la Fuente Arteagabeitia**, por su parte, afirmó que, en un sector tan competitivo como el portuario, la seguridad y la estabilidad jurídica y económica eran principios cardinales para que realmente funcionaran las modificaciones introducidas en la regulación del dominio público portuario. Añadiendo que, entre las medidas de régimen económico que proponía, se encontraba la de establecer un criterio de ponderación de la tasa de ocupación para puertos en los que el suelo tiene un alto valor urbanístico (tales como Bilbao, Barcelona, etc.).

Abundaba en el mismo sentido el **Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, Sr. Valls y Riera**, que examinó la repercusión que tiene el régimen económico de gestión del dominio público *-las tasas relativas a concesiones y a terminales* (tasa de ocupación y tasa de aprovechamiento especial)- afirmando que, en cuanto a la tasa de ocupación –coincide con el Presidente del Puerto de Bilbao-, ha de destacarse que la misma se obtiene aplicando un coeficiente sobre el valor del suelo. Lo que, a su vez, se encuentra vinculado directa o indirectamente al valor de los usos urbanos de una ciudad. Y el valor del suelo del puerto de Barcelona es el más caro de todo el sistema portuario por su proximidad a la ciudad de Barcelona. Siendo así que las navieras valoran una terminal por su posición geográfica, por su eficacia, por su productividad pero *“no por su proximidad al Pº de Gracia”*. Por lo que propuso una flexibilización de los criterios de valoración de los suelos portuarios.

En cuanto a la tasa de aprovechamiento especial, recordó que su importe resultaba de la aplicación de un porcentaje sobre la cifra de negocio de los concesionarios. El problema era que la Ley 48/2.003 definió la necesidad de que esta tasa tuviera un mínimo, que es el 20% de la tasa concesional, con lo cual no es un coste variable sino un coste directamente fijo. Lo que repercutía negativamente en un entorno como el actual *–“de crisis”–*, en el que los operadores tienen dificultades económicas y lo que están haciendo es modificar los costes fijos en costes variables. Por lo cual consideraba que la solución pasaba por eliminar el mínimo del 20% de la tasa de ocupación para calcular la tasa de aprovechamiento<sup>7</sup>.

#### **d.- Las posiciones de los representantes de los titulares de terminales de carga que constituyen uno de los principales grupos-objetivo.**

Comenzando con la exposición de los puntos de vista manifestados por los titulares de terminales de carga, al **Directivo del Grupo Marítim TCB (Terminal de Contenedores de Barcelona), antiguo Presidente de ANESCO, Sr. Pérez Maura**, le parecía fundamental que el nuevo marco legal tuviera en cuenta que el concesionario era, al menos, tan importante como los demás factores del puerto porque, según afirmó, *“los concesionarios somos los que principalmente pagamos la fiesta”*. Motivo por el cual pidió que hubiera una flexibilidad en el marco de las tasas de aprovechamiento y de

---

<sup>7</sup> Vid. respecto de las posiciones de los representantes de los grupos-objetivo, el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 6-12.

las tasas de ocupación que permitiera que las concesiones siguieran vivas. Y puso el ejemplo de la subida de las tasas concesionales vinculada a la inflación.

Ideas en las que también insistió el **Sr. Director de MSC Terminal VLC SAU** - segunda terminal del puerto de Valencia-, **Sr. Sven Valentín**, a quien le interesaba especialmente la modificación de las tasas de ocupación del espacio portuario, en la misma línea que la seguida por anteriores intervinientes de racionalización y flexibilidad, para permitir que sus titulares consiguieran la lógica rentabilidad económica. Además, respecto de las obras de ampliación y modificación, consideraba que los operadores deberían tratar con una única persona –y no con los responsables de todas y cada una de las distintas AA.PP.-, el responsable de la Autoridad Portuaria. Que era preciso distinguir entre obras propuestas por las Autoridades Portuarias y obras propuestas por la terminal. Y que, en general, los plazos para conseguir permisos eran excesivamente largos cuando ellos tenían que tratar con unas navieras que vivían en un mundo muy flexible. Lo que les obligaba a tomar decisiones estratégicas todos los días que afectaban a muchos tráficos, muchas veces en cuestión de horas, y no creía que esta situación quedara siempre clara para las Autoridades Portuarias y para Puertos del Estado.

Por su parte, el **Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras, Grupo AP Mollers-Maersk, Sr. Anders Kjeldsen**, abogaba por dar rapidez y flexibilidad a la toma de decisiones sobre las tasas portuarias –algunas de las cuales tienen como hecho imponible la ocupación del dominio público portuario de modo permanente-.

Mientras que, finalmente, el **Sr. Director General de Dragados SPL, Sr. Alberola Ruipérez**, después de realizar un planteamiento similar al de los anteriores intervinientes, entre los que destacó a los representantes de las dos grandes navieras mundiales, Maersk y MSC, afirmó que participaba como representante de una terminal pública, como la del Grupo Pérez (¿?).

Entre sus aportaciones más originales, defendió una tasa de ocupación del dominio portuario mucho más fija por la repercusión negativa que tenía sobre las concesiones el modelo hasta entonces vigente. Así destacó que, al tiempo del otorgamiento, se imponían unos costes fijos y previsibles –valor del metro cuadrado de suelo- que permitían a los estibadores realizar un estudio económico-financiero. Pero cualquier revisión de estos valores generaba una gran incertidumbre en los estibadores; máxime cuando venía determinada por circunstancias arbitrarias como los vaivenes del mercado inmobiliario (v.gr., aparición de “*booms o de burbujas inmobiliarias*” o subidas extraordinarias de precios). Además, cuando tales variaciones se producían era necesario repercutirlas en los clientes con el consiguiente encarecimiento de las mercancías por factores especulativos ajenos a la actividad de los operadores y a las concesiones, “*consiguiendo*” que nuestras empresas de estiba fueran menos competitivas que las de los países vecinos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Vid. sobre las intervenciones de los representantes de las terminales de carga, uno de los grupos-objetivo, el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432,

**e.- Propuestas de los representantes de los beneficiarios.**

Como representante del **Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación**, el **Sr. Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo, Sr. Piñeiro García-Lago**, sostuvo que el Proyecto de ley centraba su enfoque en dos cuestiones técnicas que penalizaban la gestión de los servicios portuarios: las tarifas por la puesta a disposición de infraestructuras; y la gestión de los servicios portuarios prestados por empresas privadas.

Desde la **Federación Nacional de Cofradías de Pescadores**, su **Secretario General, Sr. González Gil de Bernabé**, por el contrario, mostró su satisfacción por la inclusión en el artículo 10 de una bonificación del 50% de la tasa de ocupación cuando el titular de la autorización o concesión fuera una Corporación de Derecho público cuya actividad se encontrara directamente vinculada con el funcionamiento de los puertos. Para, acto seguido, centrar su atención en aspectos propios de los sectores implicados en la pesca. De modo específico, vinculaba la crisis del sector pesquero con la falta de acuerdos con otros países y la orientación lucrativa de las Autoridades Portuarias –en la gestión del dominio público- “incrementando las concesiones en las lonjas”. En este punto, deseaba poner de manifiesto la importancia que para las Cofradías de Pescadores tienen las lonjas y las subastas públicas. En concreto, resaltó el hecho de que las más de 70 Cofradías que integran la Federación Nacional habían constituido la “*Asociación Nacional de Lonjas de Contratación de Pescado*”, entre cuyos planteamientos no sólo estaba el intercambio de información sino también el de agrupar al sector artesanal de la pesca que pone a la venta productos de alta calidad y que compite desfavorablemente con las importaciones.

Abordando la cuestión desde el examen de los problemas más cercanos, el **Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos, Sr. De Sandoval Sarrias**, aprovechó su intervención para recordar que la mayoría de las instalaciones náuticas ubicadas en los puertos de interés general –más de cincuenta- habían cruzado el ‘ecuador del período concesional’, de manera que en los próximos años se produciría su caducidad. Y que, al mismo tiempo, los cambios legislativos experimentados en los últimos quince años habían afectado a las instalaciones náuticas sin que en la tramitación de las diferentes normas estatales se hubiera tenido en cuenta a los representantes de la náutica deportiva. Incluyendo expresamente, entre sus propuestas al Proyecto de ley de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, la de introducir cambios <<*en la adjudicación y renovación de las concesiones*>>. De modo que no se basaran exclusivamente en criterios económicos, debiendo tenerse en cuenta la gestión realizada, el interés social, el turístico y el impacto económico generado.

En el mismo sentido se pronunció el **Presidente del Real Club Náutico de Barcelona, Presidente de la Real Federación Española de Vela, Sr. Mir Soler**, quien después de recordar que los clubs náuticos se encuentran ubicados en los puertos del

Estado por razones históricas, por ser los más antiguos; que sus escuelas de vela están abiertas a todo el mundo; y que “*no son aparcamientos de barcos sino creadores de afición a los deportes náuticos*”, destacó como alegato al Proyecto de ley su propuesta de que, a la hora de renovar las concesiones, no se tuviera en cuenta sólo el aspecto económico sino también si se había realizado una buena gestión del espacio público, si se había fomentado la afición y el deporte<sup>9</sup>.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA SOBRE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO	
Secretaría de Estado del Transporte	
Presidente de Puertos del Estado	<p>-Fomentar la intermodalidad y la actividad logística: Que cada puerto cuente con conexiones con el ferrocarril y las plataformas logísticas.</p> <p>-Optimizar las inversiones imprimiendo racionalidad en las decisiones de nuevas infraestructuras.</p> <p>-Conseguir niveles deseables de impacto ambiental.</p> <p>-Impulsar soluciones globales en las relaciones puerto-ciudad que busquen la integración de los territorios.</p>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas	<p>-Infraestructuras muy caras que exigen una gestión absolutamente eficiente.</p> <p>-Las tasas de ocupación del dominio público y de actividad tienen que cubrir costes.</p>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao	<p>-La seguridad y estabilidad jurídica y económica como principios cardinales.</p> <p>-Ponderación de la tasa de ocupación del dominio público cuando tiene un alto valor urbanístico.</p>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona	<p>-Desvincular la tasa de ocupación del dominio público de su valor urbanístico.</p> <p>-Desvincular la tasa de aprovechamiento especial de un coeficiente en función de la tasa de</p>

---

<sup>9</sup> Vid. en cuanto a las propuestas hechas públicas por los beneficiarios, el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 21-26.

	ocupación.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia	
Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras	
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	
Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE	
Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	-Las tarifas por puesta a disposición de infraestructuras penalizan la prestación de los servicios portuarios.
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	-Satisfacción por la bonificación del 50% de la tasa de ocupación del dominio público cuando el titular sea una Corporación de Derecho público directamente vinculada a la actividad portuaria.
Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos	-La adjudicación y renovación de las concesiones debe tener en cuenta el interés social, turístico y el impacto económico.
Presidente del Real Club Náutico de Barcelona, Presidente de la Real Federación Española de Vela	-La renovación de las concesiones debe considerar no sólo el aspecto económico sino también si ha habido una buena gestión y se ha fomentado la afición y la práctica de la vela.
Directivo del Grupo Maritim TCB (Terminal de Contenedores de Barcelona), antiguo Presidente de ANESCO	-Flexibilidad en las tasas de ocupación del dominio público y de aprovechamiento.
Director de MSC Terminal VLC SAU (segunda terminal del puerto de Valencia)	-Flexibilidad en las tasas de ocupación del dominio público y de aprovechamiento.  -La modificación y ampliación de las obras en las concesiones deben tramitarse exclusivamente ante la Autoridad Portuaria.
Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras Grupo AP Mollers-Maersk	-Flexibilidad y rapidez en la toma de decisiones sobre las tasas portuarias (como las de ocupación del dominio público).
Director General de Dragados SPL	-Desvincular la tasa de ocupación del dominio público de su valor urbanístico para dar estabilidad a los costes.
Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte	



Secretario General de Puertos de la Unión General de Trabajadores	
Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte	
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar	
Portavoz del Grupo Mixto, Bloque Nacionalista Galego	
Portavoz de Convergència i Unió	
Portavoz del Grupo Popular	-Promoción de la intermodalidad que contemple al puerto como nudo logístico y de comunicaciones.
Portavoz del Grupo Socialista	

**Tabla de Posiciones 5**

Fuente: Elaboración propia.

## **B.- Consideraciones sobre las posiciones de los actores de la política portuaria sobre la gestión del territorio portuario al tiempo de su formulación.**

Los *‘representantes de las Autoridades Portuarias’*, desde su posición de responsables inmediatos de una gestión eficaz y eficiente del suelo, consideraron clave una rebaja en la valoración de los terrenos del puerto que permitiera disminuir el coste de las tasas portuarias por ocupación y aprovechamiento especial, mejorando de este modo la situación de los operadores portuarios (grupo-objetivo) y surtiendo, en última instancia, un efecto positivo en los clientes del puerto (beneficiarios). La preocupación manifestada por una nueva valoración de los terrenos del recinto portuario que “*abaratará*” el suelo del recinto contrasta, no obstante, vivamente con el enfoque fuertemente expansivo, de aumento de las inversiones en infraestructura y superestructura portuaria, que predominaba en los años previos a la crisis económica y que se mantuvo aún con posterioridad, debido en parte a la necesidad de impulsar los proyectos de obras cuya tramitación ya se había iniciado<sup>10</sup>. Así por ejemplo, el

---

<sup>10</sup> R. Del Moral, *Los Puertos de Valencia, los puertos estamos haciendo una apuesta firme por el desarrollo sostenible*, Revista Puertos número 114 abril de 2.004, Madrid, pp. 7-19; M. Morón Ledro, *La*

Presidente de la AP de Las Palmas señalaba, después de propugnarse como plataforma logística entre África y América, que: “*somos el principal puerto [de la zona atlántica africana] y el único capaz de manejar 4 millones de TEUs anuales*”. Para la continuación señalar que “*para el período 2.007-2.010 ya estamos licitando y adjudicando obras por valor de 120 millones de euros*”. Las intervenciones posteriores de los Presidentes de las Autoridades Portuarias en los medios de comunicación asimismo alentaban la idea de continuar una senda de mejora de las infraestructuras portuarias, a pesar de las dificultades presupuestarias, sobre todo de los accesos intermodales al puerto y de desarrollo de zonas logísticas que permitieran captar tráfico y dotar de valor añadido a la actividad de los recintos portuarios<sup>11</sup>.

Paralelamente, las ‘*intervenciones de los portavoces de las terminales de carga*’, en su condición de grupo-objetivo de la política a diseñar, centraron su interés en los problemas económicos y de gestión que padecían a diario en relación con las concesiones que ostentaban sobre el dominio público portuario. Solicitaron flexibilidad –léase rapidez- y racionalidad –léase rebaja- de las tasas portuarias; y también “*simplificación administrativa*” canalizada a través de la correspondiente Autoridad Portuaria así como agilización en los plazos para la autorización de las obras a realizar. En todo caso, sus propuestas coincidían, en lo que a la rebaja de las tasas se refiere, con la de las Autoridades Portuarias. En cuanto a las exigencias de rapidez en la fijación de las cuantías y de simplificación administrativa ha de considerarse que, obviamente, se trataba de peticiones que tenían una respuesta más difícil a través de una Ley estatal por la naturaleza gestora de la primera medida demandada; y porque la segunda requería de un acuerdo previo entre las diversas Administraciones públicas competentes (así, por ejemplo, en materia urbanística entre el Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma y el Estado).

Para concluir, interesa puntualizar que las escasas intervenciones destacables de los ‘*beneficiarios*’ en este apartado lo fueron por motivos muy particulares. Así las ‘*cofradías de pescadores*’ se felicitaron por la inclusión en el proyecto de ley de una bonificación del 50% de la tasa de ocupación para las Corporaciones de Derecho Público vinculadas a la actividad portuaria –ellas mismas- lo cual acredita, claro está, su condición de beneficiarias de la política proyectada. Mientras que por parte de los ‘*clubs náuticos*’, que representan una actividad meramente complementaria a la principal del puerto, de naturaleza deportiva, el interés se centró precisamente en que se les reconociera su “especificidad” de ser entidades dedicadas al fomento de la vela sin una rentabilidad económica. Razón por la cual, ésta no debía tenerse en cuenta como factor prioritario en la renovación de las concesiones de las que eran titulares. De manera que,

---

*Bahía de Algeciras, daremos el gran salto cuando entre en servicio Isla Verde Exterior*, Revista Puertos número 130 abril 2.006, Madrid, pp. 10-25; J. Valls i Riera, *El Puerto de Barcelona, el puerto ampliado podría alcanzar los 130 millones de toneladas y 10 millones de contenedores*, Revista Puertos número 139 febrero-marzo 2.007, Madrid, pp. 10-31, E. Mayoral, *Los puertos de Las Palmas, queremos utilizar los mecanismos de la zona franca y del régimen económico especial para atraer inversores aquí*, Revista Puertos número 140 abril-mayo 2.007, Madrid, pp. 25-38.

<sup>11</sup> J. R. De la Fuente Arteagabeitia, *El Puerto de Bilbao, Vamos a potenciar nuestra presencia en zonas logísticas con enlaces ferroviarios*, Revista Puertos número 156 marzo-abril 2.010, Madrid, pp. 48-61. La previsión de inversiones del Puerto de Bilbao para el período 2.010 a 2.014 era de 42,4, 66, 45 y 31,1 millones de euros. Un nivel de inversiones prácticamente igual al de los años 2.005 a 2.009.

en ambos casos, el fuerte componente social tanto de la pesca como de la práctica deportiva jugaba sin duda a favor de la inclusión de sus reivindicaciones en la formulación definitiva de cuál iba a ser la actuación pública a seguir.

**C.- Análisis de las debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas que concurrían para el conjunto de actores de la política portuaria sobre las propuestas de mejora en la gestión del territorio portuario.**

Seguidamente realizo un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) en relación con el modelo de gestión del suelo portuario teniendo en cuenta no sólo las intervenciones que tuvieron lugar sino también los presupuestos de partida sobre los que se asienta de modo unánime para la comunidad portuaria la gestión del suelo portuario.

<i>ANÁLISIS DAFO SOBRE LA GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO</i>			
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>	<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<b>Alto valor de las infraestructuras que exige una gestión absolutamente eficiente</b>	<b>Déficit presupuestario si no se es eficiente en la gestión del DPP</b>	<b>Plena propiedad del recinto portuario</b>	<b>Ponderación de la tasa de ocupación del DPP cuando tiene un alto valor urbanístico</b>
<b>Las tasas de ocupación del dominio público tienen que cubrir costes</b>	<b>Infrautilización del DPP debido al “exceso de infraestructuras en época de crisis”</b>	<b>Plena libertad para establecer una regulación adecuada del DPP que de seguridad jurídica</b>	<b>Desvincular la tasa de aprovechamiento especial de un coeficiente en función de la tasa de ocupación</b>
<b>Las tasas de ocupación del dominio público se vinculan al valor urbanístico del suelo que “suele” ser muy alto</b>	<b>Tasas de ocupación inasumibles por los concesionarios en muchos casos</b>	<b>Acuerdo de la “Comunidad Portuaria” en la adopción de medidas que hagan eficiente y competitivo el recinto portuario</b>	<b>Flexibilizar las cuantías de las tasas de ocupación del DPP y de aprovechamiento especial</b>
<b>La cuantía de las tasas por puesta a disposición de infraestructura</b>	<b>Falta de competitividad de los servicios portuarios</b>	<b>La mayor parte de las inversiones necesarias en infraestructuras ya</b>	<b>Bonificar la presencia en el DPP de las Cofradías de</b>

<b>penaliza la prestación de los servicios portuarios</b>	<b>afectados por tasas de ocupación elevadas</b>	<b>se han realizado</b>	<b>Pescadores</b>
<b>Lentitud y complejidad de los procedimientos de modificación de tasas y de realización de obras en las concesiones</b>	<b>Exclusión de determinados actores –clubs náuticos- si no se modifican los procedimientos de renovación de las concesiones</b>	<b>Elevado nivel de calidad de nuestras infraestructuras</b>	<b>Considerar el interés social, turístico y el impacto económico de los Clubs Náuticos en la renovación de las concesiones</b>

**Tabla expositiva 11**

Fuente: Elaboración propia.

### **3.- EXAMEN ESPECÍFICO DEL ÁMBITO URBANÍSTICO: ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS LOCALES PARA LA APROBACIÓN Y EJECUCION DEL PLANEAMIENTO GENERAL EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD DE PLANEAMIENTO QUE SE ENCOMIENDA A LAS AUTORIDADES PORTUARIAS.**

#### **A.- La ordenación territorial como instrumento adecuado para alcanzar un consenso inicial respecto de la localización de zonas portuarias.**

Frente al planteamiento histórico mantenido por la doctrina y la jurisprudencia administrativa en el sentido de que la zona de dominio público marítimo-terrestre y muy especialmente los puertos de interés general constituían un ámbito exclusivo para el ejercicio de las prerrogativas propias de la Administración del Estado (Vid. Capítulo III), en la actualidad resulta plenamente asentada la idea de que el recinto portuario constituye una parte irrenunciable del término o términos municipales en donde se ubica. Razón por la cual ha de partirse de la afirmación, según el cual, cada Municipio ejerce sobre la zona de servicio del puerto situada en su territorio la competencia que respecto de la planificación, ejecución, gestión y disciplina urbanísticas le atribuye la vigente normativa de régimen local<sup>12</sup>. Pero debiendo compatibilizarse la anterior afirmación con el necesario ejercicio por la respectiva Autoridad portuaria de las facultades que, en orden a la articulación urbanística de los puertos, le atribuye su legislación específica. Modulándose, por lo tanto, la competencia general de las

---

<sup>12</sup> Vid. el artículo 25.2.a) de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1.985, de 2 de abril.

Administraciones autonómica y municipal en orden a la formulación de planes territoriales y urbanísticos con la propia de los Organismos portuarios<sup>13</sup>.

Pues bien, sobre este esquema general, cabe considerar que ‘*los instrumentos de planeamiento territorial*’ previstos en las diversas leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas constituyen, desde una perspectiva global del territorio, el primer paso para conseguir una ordenación integrada de la zona dedicada a la actividad portuaria dentro del área en el que se ubica. Y es que la <<ordenación del territorio>> tiene por objetivo contribuir a la cohesión e integración de la respectiva Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado. Constituyendo objetivos específicos de los instrumentos de esta clase tanto la articulación interna y externa de la Comunidad como la adecuada distribución geográfica de las actividades que se desarrollan; armonizando el desarrollo económico con las potencialidades existentes, la protección de la naturaleza y el patrimonio histórico. Previéndose por consiguiente, con toda lógica, que la actuación de las Administraciones Públicas en este campo se regirá por los ‘*principios de planificación, participación, cooperación y coordinación*’, y garantizará la plena aplicación y efectividad de los instrumentos y procedimientos, sin perjuicio del respeto a las competencias atribuidas a cada una de ellas<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Los puertos de interés general conforman una ‘*red o sistema*’ que se distribuye estratégicamente por el territorio, aunque no sea absolutamente unitaria, constituyendo nodos intermodales conectados con las redes terrestres nacionales de carreteras y ferrocarriles, que se asienta sobre un espacio especialmente cualificado y protegido, como es el dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal. R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, 1ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2.003, pp. 369 a 374, recuerda que en los sectores de las comunicaciones, el transporte y la energía han sido los poderes públicos quienes han protagonizado el proceso de planificación, implantación y gestión de infraestructuras básicas, existiendo una gran resistencia de las industrias en red a ser explotadas en régimen de mercado, en cuanto constituyen ‘*un paso necesario*’ para acceder al mismo. Una solución consiste en establecer una separación real entre las actividades libres (la producción, la generación o la prestación de servicios) y las actividades en red (como la transmisión o el transporte de esos servicios y productos a través de la red). Por su parte, J.J. VÁZQUEZ-PORTOMENE SEIJAS, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los Puertos de interés general*, <<La inserción sistemática de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, en el ordenamiento administrativo español>>, Atelier, Barcelona, 2.004, p. 310, recuerda que la liberalización de los servicios portuarios requiere el derecho de acceso por parte de los operadores a las infraestructuras en red (<<principio de red abierta>>). Y tal derecho de acceso, firmemente asentado en el Derecho comunitario, se ha configurado por la jurisprudencia comunitaria sobre la base de la influencia de las <<essential facilities>> del Derecho norteamericano que alude a una <<instalación o infraestructura sin la cual las empresas de la competencia no podrían ofrecer sus servicios al público>> (Decisión de la Comisión 94/119/CE, de 21 de diciembre de 1.993, precisamente sobre un puerto, el danés de Robdy).

<sup>14</sup> Vid. los artículos 1 a 3 de la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1/1.994, de 11 de enero. Mª. PARDO ÁLVAREZ, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2.005, pp. 51 y 64, afirma, siguiendo la interpretación del Tribunal Constitucional (SSTC 149/1.991, de 4 de julio, F.J. 1º; y 36/1.994, de 10 de febrero, F.J. 3º; y 149/1.998, de 2 de julio, F.J. 1º) que la ordenación del territorio es una materia que a través de la técnica de la planificación tiene por objeto o contenido delimitar o fijar el sistema general de usos del suelo, asignar usos al suelo, en una perspectiva de ordenación general de éste; siendo esta determinación en ciertos campos vinculante para los demás entes públicos territoriales o condicionante cuando el efecto vinculante no sea constitucionalmente posible. Asimismo, en referencia a

Concretamente, en relación con la materia que abordo, constituyen el medio idóneo para alcanzar una adecuada distribución espacial de las infraestructuras portuarias y de sus potenciales ampliaciones, tendente a conseguir un desarrollo equilibrado de la Comunidad Autónoma; procurando el máximo bienestar de su población al tiempo que se garantiza la protección y la mejora del medio ambiente. Para compatibilizar el desarrollo de las actividades industriales; perfeccionando y corrigiendo la distribución espacial de las instalaciones productivas con la urbanización, la ordenación turística así como con la racional utilización de los recursos naturales del litoral. Por medio de ellas se consigue, asimismo, adecuar las instalaciones portuarias a su función vertebradora del territorio; definiendo los criterios de su diseño, las características funcionales y de localización que garanticen la accesibilidad y disponibilidad de dicho elemento estructurante por parte de la totalidad de la población. Siendo necesario que los instrumentos de esta clase prevean las implicaciones del resto de los sistemas de transportes terrestres y aéreos. Así como que establezcan los criterios y los procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las acciones que llevan a cabo las distintas Administraciones públicas y para garantizar la participación de los ciudadanos en la concreción de las líneas de ordenación territorial<sup>15</sup>.

Las normas autonómicas suelen distinguir distintos tipos de planes o figuras de planeamiento territorial que, con un carácter esquemático, cabe resumir en '*planes de alcance regional, parciales y sectoriales*'. Aunque también pueden adoptar otras denominaciones y tener un alcance menos determinante a través de la formulación de meras '*directrices o criterios de planeamiento*'<sup>16</sup>. Pues bien, desde esta perspectiva, las leyes autonómicas prevén, en primer lugar, **figuras de alcance general** que adoptan la denominación de **planes, directrices o estrategias regionales** que, con carácter global e interrelacionado, recogen el conjunto de diagnósticos de oportunidades y problemas; el esquema de articulación territorial; así como los criterios básicos y normas que van a orientar los procesos de ubicación en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados. Además, constituyen un marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación urbanística.

---

la jurisprudencia del Tribunal Supremo, identifica dicha actividad precisamente con la localización de infraestructuras de incidencia supramunicipal. Una perspectiva en la que anteriormente había incidido F.J. ENÉRIZ OLAECHEA, *La ordenación del territorio en la legislación navarra*, Cívitas-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid-Bilbao, 1.991, pp. 126 y 127.

<sup>15</sup> Vid., por ejemplo, el artículo 3 de la Ley 10/1.995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia; o también el artículo 12 de la Ley 2/2.001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

<sup>16</sup> La Comunidad Autónoma cuenta a la hora de abordar su elaboración, además de con su normativa propia, con las previsiones establecidas en los artículos 8, 9, 30 y 39 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril; los artículos 107 a 114 del Reglamento de Planeamiento, aprobado mediante el Real Decreto 2.159/1.978, de 23 de junio; y los artículos 1 a 3 de la Ley del Suelo, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 2/2.008, de 20 de junio. Tales instrumentos, por otra parte, sustituyeron a los antiguos Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) que se regulaban en los artículos 68, 69, 108, 113.1 y 118.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1.992, de 26 de junio, preceptos supletorios que fueron declarados contrarios a la Constitución por la STC 61/1.997, de 20 de marzo. Considerando el Tribunal, en su F.J. 25, que la existencia de tales planes depende de cada Comunidad Autónoma.

Proporcionando asimismo orientaciones y criterios básicos para el desarrollo de las políticas sectoriales o de acciones que requieran la intervención conjunta de varias Administraciones públicas, como es el caso de las relativas al sector portuario<sup>17</sup>.

Las disposiciones autonómicas también contemplan los denominados **planes o directrices territoriales, integrados o parciales**, de alcance subregional, que en desarrollo de la ordenación global ya señalada, se orientan hacia la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o de aquéllas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal y de carácter integrado. Pues bien, interesa destacar que tales instrumentos deben señalar específicamente los espacios aptos para servir de soporte a '*las grandes infraestructuras*', es decir, el '*esquema de las infraestructuras básicas*' – como los grandes puertos<sup>18</sup> – determinando la ubicación y características de aquéllas que deban crearse o modificarse para potenciar el desarrollo socioeconómico comarcal<sup>19</sup>. Por último, no cabe olvidar que existen igualmente los llamados **planes o directrices territoriales sectoriales** que se encaminan hacia la ordenación territorial de suelo destinado a finalidades concretas tales como viviendas protegidas, *infraestructuras*, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda el término municipal en el que se localicen, por su magnitud, importancia, demanda social o especiales características. Constituyendo, por consiguiente, las figuras apropiadas para la elaboración de planes que contemplen de modo exclusivo la construcción, ampliación o reordenación de un puerto de interés general, cuya importancia evidentemente trasciende, con mucho, el ámbito local<sup>20</sup>. Un ejemplo de esta figura lo constituye el '*Plan Territorial Sectorial de Ordenación del Litoral*' de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por el Decreto 43/2.007, de 13 de marzo, con incidencia en la zona marítimo-terrestre al regular el aprovechamiento del espacio calificado como zona de influencia en la Ley de Costas. Debiendo hacerse mención igualmente a la redacción por el Gobierno Vasco del '*Plan Territorial Sectorial de Puertos*', respecto del que no existe información disponible, y del '*Plan Territorial y Sectorial de la Red Intermodal Logística del País Vasco*' que desarrolla el "*Plan Director de Transporte Sostenible - La Política Común de Transportes de Euskadi 2002-2010*" y que responde al compromiso concreto de impulsar una cultura de la sostenibilidad mediante objetivos tales como una planificación y ordenación de todos los tipos de transporte de forma coordinada,

---

<sup>17</sup> Vid., por ejemplo, el artículo 7 de la Ley 1/1.994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el artículo 6 de la Ley 10/1.995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia; el artículo 15.4 de la Ley 5/2.014, de 5 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

<sup>18</sup> Mediante el Decreto del Gobierno Vasco 179/2.006, de 26 de noviembre, fue aprobado el Plan Territorial Parcial Bilbao Metropolitano, cuyo Anexo II, 1.13, página 49, incluye como 'acción estructurante' el acceso ferroviario de mercancías al Puerto Exterior de Bilbao.

<sup>19</sup> Vid., por ejemplo, los artículos 10 y 11 de la Ley 1/1.994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; los artículos 12 y 13 de la Ley 10/1.995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia; el artículo 16 de la Ley 5/2.014, de 5 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

<sup>20</sup> Vid., por ejemplo, los artículos 17 y 18 de la Ley 1/1.994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; los artículos 22 y 23 de la Ley 10/1.995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia; y el artículo 16 de la Ley 5/2.014, de 5 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

mejorando el asentamiento espacial y la distribución equilibrada de las actividades residenciales y socioeconómicas del territorio; potenciando asimismo el desarrollo de la intermodalidad<sup>21</sup>. De modo que, en definitiva, cabe concluir que el planeamiento territorial constituye un primer nivel de aproximación y ordenación del territorio que puede facilitar el establecimiento de un consenso entre la Administración autonómica que tramita y aprueba el Plan con el resto de las Administraciones públicas implicadas (el Ayuntamiento y los Organismos portuarios) en relación con la ubicación en el territorio de las infraestructuras portuarias, reservando espacios al efecto, y su conexión con el resto de los sistemas de transporte.

## **B.- El Plan General de Ordenación Urbana como instrumento integral de planeamiento que ha de contemplar necesariamente el puerto como sistema general.**

Los Planes Generales de Ordenación, como instrumentos urbanísticos de ordenación integral que pueden abarcar uno o varios términos municipales completos, además de proceder a la clasificación del suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente y la localización espacial de los usos generales, definen ‘*los elementos fundamentales de la estructura general*’ para la ordenación urbanística del territorio y establecen las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución. Incluyendo como parte obligada de su contenido los sistemas generales determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los ‘*sistemas generales o redes interurbanas de comunicaciones y sus zonas de protección*’ –como los puertos de interés general-, junto con los espacios libres y las zonas verdes públicas, de equipamiento comunitario público y de servicios urbanos<sup>22</sup>.

Pues bien, en relación con los instrumentos generales de planeamiento urbanístico<sup>23</sup> (Planes Generales de Ordenación Urbana así como las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento), el vigente del Texto Refundido de la Ley de Puertos<sup>24</sup> -de modo similar a como ya disponía la versión vigente hasta el 27 de agosto de 2.010- dispone que los mismos, para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como ‘*sistema general portuario y*

---

<sup>21</sup> Vid. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del País Vasco ([www.euskadi.net/Administración y Planificación territorial](http://www.euskadi.net/Administración_y_Planificación_territorial)). Recogido el 15-1-14.

<sup>22</sup> Vid. los artículos 52 y 53 de la Ley 9/2.002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; los artículos 8 y 10 de la Ley 7/2.002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; y los artículos 19, 21 y 24 de la Ley 5/2.014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

<sup>23</sup> Vid. el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, IV Legislatura núm. 82 (d), de 8 de septiembre de 1992, p. 211, que recoge como el adjetivo “urbanística” referido a la ordenación fue el resultado de una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista con el propósito de eliminar dudas en relación con los instrumentos afectados.

<sup>24</sup> Vid. el artículo 56 del Texto Refundido de la LPEMM aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, en contraste con la redacción del artículo 18 LPEMM vigente hasta el 27 de agosto de 2.010.



*no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima*’, requiriéndose informe previo vinculante de Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayuda a la navegación marítima. Las novedades del Texto Refundido en este punto se concretan en la precisión que se añade ahora de que la prohibición de interferencias o perturbaciones al ejercicio de competencias alcanza no sólo a la explotación portuaria sino también al servicio de señalización marítima, estableciendo un sistema reforzado de protección de los faros ubicados fuera de la zona de servicio mediante la exigencia de un informe vinculante de Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros.

Pues bien, la exigencia que impone la legislación de puertos de interés general al planeamiento urbanístico general podrá hacerse valer por la correspondiente Autoridad Portuaria a través de la emisión del informe correspondiente que necesariamente ha de emitir en la fase de consultas e información pública que sigue a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana pues las diferentes leyes autonómicas de ordenación urbanística exigen al órgano encargado de la tramitación recabar los informes sectoriales pertinentes<sup>25</sup>. Mas discutible es que pueda exigirse la participación específica del Ministerio de Fomento en la tramitación de tales planes con base en el vigente Reglamento General de Costas<sup>26</sup> que establece que corresponde a la Administración del Estado emitir informes respecto de los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística en los aspectos relacionados con la gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre basados en el ejercicio de competencias propias; debiendo recordar en este punto que el artículo 14.2 LPMM considera dominio público portuario estatal el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal. Y es que, de acuerdo referido Reglamento, el informe que será vinculante cuando <<proponga objeciones basadas en el ejercicio *de competencias sectoriales de la Administración del Estado*>>, ha de ser emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Agricultura sin que se prevea que pueda serlo por el Ministerio competente en materia de Obras públicas, como hacía la antigua versión del Reglamento de Costas. Lo que, con todo, entiendo que no cierra definitivamente la posibilidad de que el Ministerio de Fomento pueda participar en la elaboración de su contenido de modo indirecto<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Vid., por ejemplo, el artículo 85 de la Ley 2/2.009, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

<sup>26</sup> Vid. en concreto el artículo 222. 1.a), 2 y 3.a) del Reglamento General de Costas, aprobado mediante el Real Decreto 876/2.014, 10 de octubre.

<sup>27</sup> Vid. el artículo 205.1, 3 y 4 del Real Decreto 1.471/1.989, de 1 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1.988, de 28 de julio, de Costas. No obstante, conviene advertir que la STC 216/2.012, de 14 de noviembre, F.J. 4, al examinar la constitucionalidad del artículo 38.2 LREYPSPIG 48/2.003, de 26 de noviembre, que regula la elaboración del ‘*Plan Director del Puerto*’ por la propia Autoridad Portuaria y su aprobación por el Ministerio de Fomento a propuesta de Puertos del Estado, aclara que en el trámite de informe que se otorga a la correspondiente Comunidad autónoma sobre aspectos de ordenación territorial podrá ésta realizar observaciones de carácter medioambiental. Con lo que entiendo que abre la posibilidad a que los informes

### **C.- El Plan Especial del Puerto constituye el instrumento más apropiado para la ordenación urbanística del espacio ligado a las actividades portuarias.**

El Plan Especial constituye la figura de planeamiento apropiada para abordar la regulación urbanística de los puertos de interés general. La afirmación, aparte de ser compartida por el Legislador en la Ley de Puertos desde su formulación originaria en el año 1.992, resulta de una lógica aplastante si consideramos el esquema general de planes que prevén las distintas leyes autonómicas en la materia<sup>28</sup>. Y es que, tras un detenido examen de los instrumentos de ordenación territorial, en el ámbito propiamente urbanístico, resulta asequible reconocer que los Planes Generales de Ordenación Urbana pretenden una regulación integral del territorio, siendo los Planes Parciales una ejecución o desarrollo de aquéllos por sectores concretos de suelo urbanizable necesitados de una ordenación detallada para su expansión urbanística y edificación; precedidos o no de Planes Sectoriales que imponen, en su caso, las necesarias determinaciones estructurantes para convertir un suelo urbanizable no delimitado en delimitado. Por consiguiente, resulta que son los Planes Especiales los considerados idóneos por el Legislador para abordar problemáticas diversas y específicas (tales como, v.gr., proteger el medio ambiente, proceder a la reforma interior de la ciudad o llevar a cabo la ejecución de dotaciones) a partir de la regulación contenida en los Planes Generales de Ordenación Urbana. Siendo así que algunas de las leyes autonómicas, como la gallega, contemplan específicamente el contenido de los denominados ‘*planes especiales de infraestructuras básicas*’ relativos al sistema de comunicaciones –como las portuarias- estableciendo que los mismos contendrán la delimitación de los espacios reservados para infraestructuras; las medidas necesarias para su adecuada integración en el territorio y para solventar los problemas que genere en el viario y demás dotaciones urbanísticas; así como las necesarias medidas de protección para garantizar la funcionalidad y accesibilidad de las infraestructuras y dotaciones urbanísticas<sup>29</sup>.

Por consiguiente, partiendo de esta vocación especializada de desarrollo de los ‘*sistemas generales*’ previstos en el planeamiento urbanístico general, resulta posible aportar nuevos argumentos que apoyen la conveniencia de abordar la regulación

---

exigidos en la tramitación de los distintos planes ya sean sectoriales o urbanísticos no se ciñan estrictamente al objeto previsto en la norma legal.

<sup>28</sup> Vid. el artículo 18 LPEMM en su redacción originaria de la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre. Y también los preceptos de las diversas leyes autonómicas en materia urbanística como el artículo 69 de la Ley 2/2.006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco; los artículos 52 y siguientes de la Ley 2/2.009, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; el artículo 55 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2.010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. E igualmente, como Derecho supletorio, el artículo 17.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante Real Decreto 1.346/1.976, de 9 de abril, y los artículos 25 y 76 del Reglamento de Planeamiento, aprobado mediante el Real Decreto 2.159/1.978, de 23 de junio.

<sup>29</sup> Vid. el artículo 86 de la Ley 2/2.009, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo V, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Editorial Cívitas Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra) 2.012, p. 335, comparte la definición de los Planes Especiales como instrumentos que pretenden dar una solución específica a una problemática del término municipal, sosteniendo que “*pueden dictarse en desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Directores Territoriales* (actuales Planes de Ordenación Territorial), y sin necesidad de previa aprobación del Plan General de Ordenación”.

urbanística del puerto mediante instrumentos de esta clase. Así, en concreto, se ha afirmado que resultan especialmente apropiados por razón de la indeterminación de su objeto material (zona de servicio del puerto o un área mayor que englobe elementos adyacentes) y de su contenido máximo, lo que resulta claramente positivo teniendo en cuenta la variedad de ubicaciones geográficas y de estadios de desarrollo urbanístico que pueden concurrir en los distintos puertos de interés general. También que un exceso de regulación puede comportar problemas de rigidez excesiva a la hora de llevar a cabo sus determinaciones. A lo anterior se añade la posibilidad de llamar la atención de los sectores económicos y sociales afectados por el puerto durante la tramitación del procedimiento que conlleva, como es lógico, la apertura de un plazo de información pública tras su aprobación inicial<sup>30</sup>. Sin que deba olvidarse tampoco la posibilidad de alcanzar un acuerdo de fondo, eliminando recelos y diferencias en relación con el planeamiento, como consecuencia del procedimiento cooperativo de tramitación en el que, a raíz de la aprobación inicial del Ayuntamiento, y, con carácter previo a su aprobación definitiva, han de emitir informes sectoriales las Administraciones públicas competentes así como de legalidad y adaptación a los intereses supramunicipales la Administración autonómica. Consiguiendo al final del procedimiento la Autoridad Portuaria disponer de una figura única que servirá de referencia para que la entidad o entidades municipales lleven a cabo la gestión urbanística del espacio portuario<sup>31</sup>.

La formulación de los planes de esta categoría corresponde por regla general a la Autoridad Portuaria de conformidad con la legislación sectorial<sup>32</sup>, mientras que su tramitación a la entidad con competencias en materia urbanística, es decir, a los Ayuntamientos. Dándose por lo tanto la necesaria concurrencia de varias Administraciones territoriales hasta alcanzar su aprobación definitiva. Pudiendo ésta corresponder a la respectiva Comunidad Autónoma en función de lo que disponga la legislación respectiva. Cabe observar, no obstante, que existen autores que son de la opinión de que, en supuestos extremos de dilación excesiva por el Organismo portuario de su obligación de proceder a la elaboración del correspondiente anteproyecto o cuando concurren razones especiales que lo hagan preciso, cabría la posibilidad de que

---

<sup>30</sup> En relación con la idoneidad de los Planes Especiales para abordar la delimitación urbanística de los puertos de interés general, ver a F. PONS CÀNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, CEDECS Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, S.L., Colección CEDECS Derecho Administrativo, Barcelona, 2.001, pp. 398 a 400. J. POZUETA ECHEVARRI, <<El planeamiento en el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana>>, *La Ordenación del Litoral (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo)*, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1.992, pp. 207 a 210, por su parte, considera que el criterio más sensato es dar a los Planes Especiales de ordenación de la zona de servicio de los puertos el contenido estrictamente necesario para asegurar una coordinación o compatibilización entre el ámbito portuario y el ámbito urbanístico-territorial, sin aportar rigidez mediante un exceso regulatorio.

<sup>31</sup> Vid. los artículos 95 a 97 de la Ley 2/2.006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco; el artículo 86 de la Ley 2/2.009, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; o los artículos 81 y 85 del Decreto Legislativo 1/2.010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

<sup>32</sup> Vid. el artículo 56 del Texto Refundido de la LPEMM aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre; que sustituyó al artículo 18 de la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre, LPEMM.

fueran los propios Ayuntamientos los que procedieran a redactar el correspondiente borrador, incorporándose con posterioridad las propuestas de modificación que pudiera hacer el organismo portuario<sup>33</sup>. Pero, en cualquier caso, resulta relevante destacar como una vez concluida la tramitación, la Autoridad Portuaria debe emitir un informe sobre las determinaciones del Plan Especial que, en caso de ser negativo, aboca a un período de consultas entre las Administraciones portuarias y municipal durante un plazo de seis meses. Si, en última instancia, continúa el desacuerdo, será el Consejo de Ministros quien emitirá un informe vinculante, una vez formuladas las observaciones y sugerencias que Puertos del Estado estime convenientes.

Pues bien, en relación con esta fórmula de resolución de discrepancias, cabe destacar, en primer lugar, la idea de que la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional (SSTC 103/1.989, de 8 de junio; 149/1.991, 4 de julio; y 40/1.998, de 19 de febrero) viene manteniendo su adecuación a la Constitución considerando que constituye un medio de integración de dos voluntades que convergen en un mismo espacio físico en relación con títulos competenciales diferentes con un objeto diverso, tendente a facilitar la obtención de un acuerdo. Y en segundo término, que la nueva redacción del Texto Refundido de la Ley de Puertos mantiene en lo esencial la regulación ya clásica contenida en su redacción originaria. Debiendo no obstante destacarse, como novedad, la necesaria formulación de un informe por Puertos del Estado para que realice observaciones y sugerencias. Un documento que sin duda tiene como propósito fijar la opinión del Departamento ministerial para que sirva de orientación a la hora de fijar su posición tanto la Autoridad Portuaria como, en última instancia, el Consejo de Ministros. La política portuaria que se formula en el año 2.010, por consiguiente, no supone en este punto un cambio trascendente sirviendo más bien como consagración de la normativa que ya existía al dotarla de un respaldo político mayoritario para que perdurara en el tiempo.

#### **D.- La Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios como figura que permite el encaje de las competencias concurrentes de las Autoridades Portuarias y de los Municipios sobre el puerto.**

La vigente **denominación** de “*Orden de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (ODEUP)*” sustituye a la antigua de “*Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP)*” que se estableció en la redacción originaria de la Ley de 1.992 y que pasaría a ser regulada, de forma mucho más detallada, en el año 2.003. El cambio de nombre obedece a un propósito decidido de que la nueva denominación refleje mejor cuál es el contenido y la naturaleza del documento, evitando así posibles confusiones

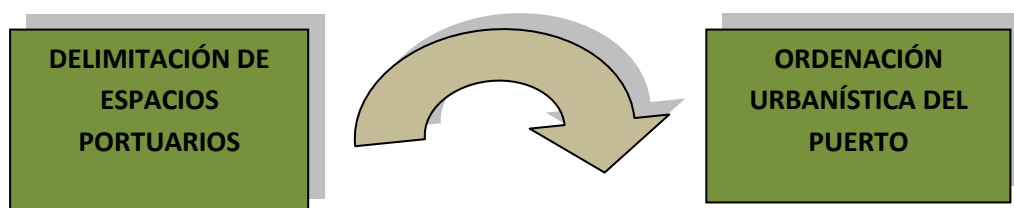
---

<sup>33</sup> Vid. A. M. ALMENDROS MANZANO, <<La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante>>, *Revista de Administración Pública*, enero-abril 1.993, número 130, p. 480; y F.J., JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, <<La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general>, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 36, mayo-agosto 1.993, p. 191.

con el ‘*Plan Especial del Puerto*’, del que difiere bastante en cuanto a su naturaleza a pesar de compartir el mismo objeto material<sup>34</sup>.

Pues bien, en relación con cuál sea su **ámbito material**, la acotación que ha de realizar la ‘*Ordenanza*’, según la nueva regulación de 2.010, se refiere a los diferentes usos a los que han de destinarse las distintas zonas del puerto, incluyendo tanto las superficies de tierra como las de agua necesarias para la ejecución de las actividades portuarias y sus tareas complementarias; los espacios de reserva que garanticen la viabilidad futura de las actividades y aquéllos que puedan destinarse a usos vinculados <<*a la interacción puerto-ciudad*>> que, por primera vez, aparecen identificados como tales y no como usos meramente no portuarios. Asimismo alcanza a los espacios precisos para que puedan desarrollar su labor los órganos de las Administraciones públicas que han de ejercer competencias tales como las de vigilancia, seguridad pública o inspección. Pero ahora, con la nueva normativa, aparece claramente identificada la necesidad de reserva para el control de fronteras al aludirse expresamente al “*control de entradas y salidas de personas y mercancías del territorio nacional, identificación*” y otras que, por su relación directa con la actividad portuaria, deben desarrollarse necesariamente en el puerto. En cuanto a los espacios de agua que han de ser incluidos, la vigente regulación del Texto Refundido realiza una más perfecta definición de los mismos de modo que, a diferencia de la versión vigente hasta el 27 de agosto de 2.010, menciona a los espacios necesarios para operaciones de carga, descarga y trasbordo de pesca; el desguace de buques a flote; y las zonas para la protección contra acciones terroristas y antisociales. Simplificando la definición de la llamada Zona I o interior en la que se dividen las aguas del puerto, junto con la Zona II o exterior<sup>35</sup>.

### **La incidencia del planeamiento espacial portuario en el urbanístico de la zona de servicio resulta evidente.**



### **Tabla expositiva 12**

Fuente: Elaboración propia.

<sup>34</sup> Apartado IV del Preámbulo de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General. Vid. en este punto los artículos 69 a 71 TRLPEMM que sustituyen a los artículos 96 a 98 LREYPSPIG 48/2.003, de 26 de noviembre; precedidos, a su vez, por el artículo 15 LPEMM.

<sup>35</sup> Vid. el artículo 69 TRLPEMM en comparación con el artículo 96 LREYPSPIG 48/2.003, de 26 de noviembre.

Una vez precisado cuál es el objeto material de la ‘*Orden de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios*’, resulta procedente exponer su **procedimiento de elaboración que revela su contenido regulatorio**, poniendo de relieve cuales son las principales novedades introducidas por la política pública que analizo. A este respecto, la regulación continúa atribuyendo a la respectiva Autoridad Portuaria la elaboración del expediente que ‘*defina los usos de cada una de las áreas en que se divida la zona de servicio del puerto*’, debiendo justificar los mismos con arreglo a criterios objetivos y transparentes, no discriminatorios y de fomento de la competencia de los servicios. Pero además, como novedad, la normativa de 2.010 incorpora la exigencia de “*definición interior y exterior del dominio público portuario*”<sup>36</sup>.

Continuando con la consideración del procedimiento establecido, la normativa aprobada en 2.010 procede a realizar una labor de clarificación y unificación de trámites. Así una vez formulado el proyecto, el mismo se somete a un ‘*primer período de informes*’ dentro del cual se encuentra obligada a informar la Administración urbanística y, por primera vez, ‘*la Administración con competencia en materia de costas*’ –que en la antigua regulación emitía un informe tardío relativo a la protección del dominio público marítimo-terrestre-; así como las Administraciones públicas con competencias en materia de pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero y deportes, y aquellos otros organismos competentes en ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir el plan proyectado (por ejemplo, seguridad, inspección o control aduanero). Pero, de modo paralelo y a efectos de cumplir con el principio de celeridad en la tramitación del procedimiento<sup>37</sup>, se somete el proyecto a ‘*información pública*’ durante el plazo de 45 días (cuando antes era de un mes). Concluido el plazo, la Autoridad Portuaria debe contestar a los interesados –‘*incorporando al expediente la documentación resultante de los trámites efectuados*’- y realizar las modificaciones del plan que estime oportunas, ‘*a la vista de las alegaciones*’ formuladas. Con lo que la nueva regulación refuerza notablemente la garantía de que las alegaciones de los interesados han de ser valoradas por la Entidad portuaria.

Tras lo cual, remite la propuesta de plan a ‘*Puertos del Estado que convoca tanto a la Autoridad Portuaria como al órgano competente de la Administración de costas a un período de consultas*’ por plazo de un mes (en el caso de que el informe del órgano de la Administración competente en materia de costas hubiera sido negativo o sus sugerencias no hubieran sido recogidas por la Autoridad Portuaria). Al mismo tiempo, la regulación legal prevé un ‘*segundo período de informes*’ que han de ser aportados en el plazo de 2 meses por el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en relación, respectivamente, con la posible afectación que el contenido de la propuesta tiene para los intereses públicos relativos a la defensa nacional, la seguridad pública y el control de entrada y salida de personas del territorio nacional; la vigilancia y el control aduanero previsto en la normativa comunitaria y nacional sobre la materia en la entrada y salida de mercancías y personas con destino o procedencia al territorio aduanero comunitario nacional; y la construcción naval. Para el caso de que el proyecto de Plan incluyera bienes o terrenos

---

<sup>36</sup> Vid. el artículo 69.3 y 4 TRLPEMM.

<sup>37</sup> Recogido con alcance general en el artículo 84 LRJAPYAC.

patrimoniales de la Administración General del Estado, se requiere asimismo informe del Ministerio de Economía y Hacienda -y de los Ministerios de Defensa o Interior si se encuentran afectos a su servicio- que debe emitirlo en el plazo de dos meses, ampliable a tres, desde la recepción de la documentación; cuando en la regulación anterior era de tres meses. En caso contrario, se entiende aprobado mediante silencio administrativo lo que, además, conlleva la afectación automática de tales bienes y derechos a la respectiva Autoridad Portuaria. Con lo que la labor que realizó la política pública analizada en relación a esta fase del procedimiento puede adjetivarse como de <<integración>> de todos los trámites referidos dentro del mismo período simultáneo de dos meses con la idea de clarificar su ordenación temporal y de agilizar su cumplimentación. La elaboración de *‘un último informe, en cualquier caso, corresponde a Puertos del Estado’* consignando motivadamente si acepta o no la opinión expresada por la Administración competente en materia de costas, antes de que decida, en última instancia, el titular del Ministerio de Fomento y se publique el acuerdo adoptado en el BOE<sup>38</sup>.

Por último cabe destacar, de manera muy señalada, **la eliminación, en el texto de 2.010, de la anterior exigencia de que el Plan de Utilización estuviera aprobado <<con carácter previo>>** a la formulación del correspondiente del Plan Especial de Puerto. Novedad que responde a las críticas que se habían hecho a esta clase de instrumento en el sentido de que condicionaba de manera muy severa la capacidad regulatoria de la Administración local con competencias en materia urbanística<sup>39</sup>. Por lo que se otorga una libertad plena de formulación con independencia del planeamiento urbanístico, separándolos en la medida de lo posible. De manera que interactúan pero con plena libertad dispositiva de la Entidad en cada caso competente para su aprobación final. Pero siendo conscientes de que, en definitiva, la facultad para elaborar ambos expedientes recae en el propio Organismo portuario. Reforzándose además, la obligatoriedad de las prescripciones de la ahora denominada Ordenanza de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios al prohibir las nuevas disposiciones de 2.010 que se otorguen concesiones o autorizaciones en áreas asignadas a usos no compatibles con su objeto concesional, de acuerdo con lo establecido en la Delimitación que se encuentre en vigor<sup>40</sup>.

No obstante lo anterior, no cabe olvidar que la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios conlleva una **fuerte repercusión en el urbanismo** en la medida en que, según la jurisprudencia constitucional (SSTC 77/1.984, de 3 de julio, FJ 2º; y 36/1.994, de 10 de febrero, FJ 3º) el núcleo fundamental de la competencia de ordenación territorial y urbanismo reside, precisamente, en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el espacio físico. La diferencia con la competencia propia de la Autoridad Portuaria vendrá dada, por consiguiente, por razón de nivel de generalidad con el que se aborda el señalamiento dentro de la zona de servicio de los diversos usos a

---

<sup>38</sup> Vid. en este punto el artículo 69.5 y 6 TRLPEMM en comparación con el artículo 96.3 a 6 LREYPSPIG 48/2.003, de 26 de noviembre

<sup>39</sup> Dicha prescripción venía contenida en el artículo 96.7 LREYPSPIG 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>40</sup> Vid. en este punto el artículo 71.1 TRLPEMM en comparación con el artículo 98.1 LREYPSPIG 48/2.003, de 26 de noviembre.

los efectos de ubicar las actividades portuarias. Dejando margen suficiente para que el Organismo responsable en materia de urbanismo proceda a una delimitación más en detalle, con especial mención a los usos no portuarios relacionados con las actividades de integración puerto-ciudad; y debiendo tener efectivamente en cuenta el informe que éste emita durante la tramitación del expediente<sup>41</sup>. El Pleno del Tribunal Constitucional, en concreto, en su Sentencia 40/1.998, de 19 de febrero (Ponente: D. P. Cruz Villalón, F.J. 34º), resumió esta idea al afirmar que: <<El plan de utilización no supone sino la previsión, a grandes rasgos de los distintos usos portuarios, exigiendo además el precepto que ahora analizamos que se incluya “la justificación de la necesidad o conveniencia de dichos usos”; no se trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios sino, más sencillamente, de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto. Con ello no se vacían de contenido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones afectadas, pues, como acaba de señalarse, tales competencias se ejercitan a través del plan especial, instrumento específicamente diseñado «para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario» y que, con las limitaciones que de inmediato veremos, es aprobado por las Administraciones urbanísticas competentes>><sup>42</sup>.

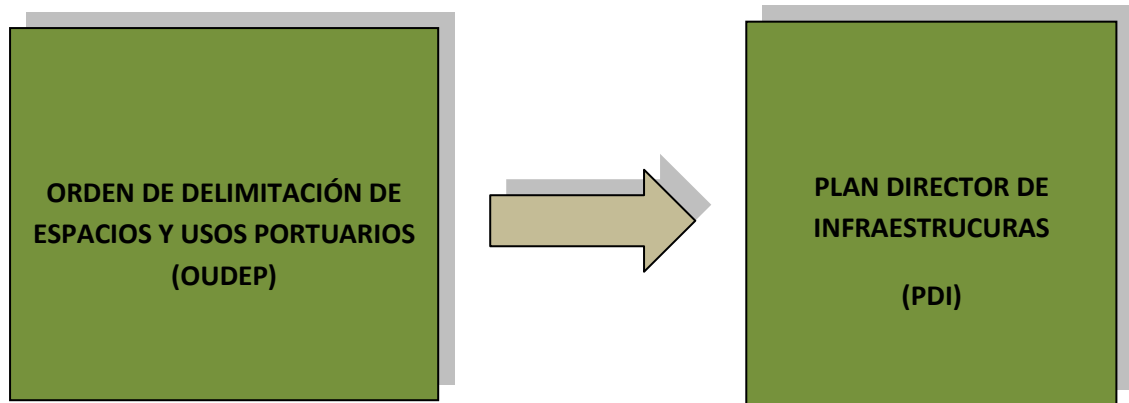
---

<sup>41</sup> R. RIVAS ANDRÉS, *En el interior de los puertos el <<Plan de Utilización de los Espacios Portuarios>> no puede sustituir al Plan Especial urbanístico*, Revista de Derecho Urbanístico, septiembre-octubre 2.002, Madrid, pp. 1.054 y 1.056, hizo hincapié en que el Plan Especial podía establecer criterios más restrictivos de ordenación que el antiguo Plan de Utilización de los Espacios Portuarios que condicionaran el otorgamiento de las correspondientes licencias. Recordando que la única excepción al control municipal que suponen las licencias urbanísticas son las obras que se consideran <<obra públicas de interés general>> (artículo 19.3 LPEMM de 1.992) u <<obras portuarias en sentido estricto>> (F.J. 39 de la STC 40/1.998, de 19 de febrero) u <<obras de estructura o superestructura>> (artículo 30.4 de la Ley Catalana de Puertos de 1.998).

<sup>42</sup> Vid en este punto a F. PONS CÀNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, CEDECS Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, S.L., Colección CEDECS Derecho Administrativo, Barcelona, 2.001, pp. 480-482. La STC 40/1.998, de 19 de febrero, que, en su F.J. 30º, afirma que al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación, dado que el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se encuentra implícito en el sistema de autonomías. Añadiendo a continuación que, cuando estos cauces resulten en algún caso insuficientes, <<la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente>> (STC 77/1.984, fundamento jurídico 3º) y que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1.986, fundamento jurídico 3º).



### **Instrumentos de planeamiento sectorial portuario.**



**Tabla expositiva 13**

Fuente: Elaboración propia.

### **Instrumentos de planeamiento urbanístico aplicables al puerto.**



**Tabla expositiva 14**

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.- EL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y EL ACUERDO POLÍTICO EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO.**

##### **A.- La gestión del dominio público.**

De acuerdo con los planteamientos del contenido de la nueva política portuaria aprobada por las Cortes Generales, ya desarrollados en el Capítulo V, en el modelo de funcionamiento que analizo, la gestión del dominio público portuario se encuentra orientada hacia la consecución de una serie de “*metas*” para garantizar la satisfacción del interés general<sup>43</sup>, la mayoría de las cuales implican una gestión eficiente del suelo portuario; pues, en definitiva, cualquier actividad que se desarrolle en el recinto del puerto afecta directa o indirectamente, pero de manera muy intensa, al espacio sobre el que se asienta. Así entre las metas propuestas por los responsables político-administrativos destacaban, especialmente, la de proporcionar y gestionar las infraestructuras básicas, entendiendo por tales, el desarrollo de diques que resguarden al puerto respecto del mar o el dragado de la dársena interior; la promoción de la actividad económica desarrollando los contactos necesarios para dar a conocer a los agentes privados sus instalaciones y capacidades; el estímulo de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de instalaciones, a través del otorgamiento de licencias, autorizaciones y concesiones para operar en el dominio público portuario; garantizar el servicio público prestado al tráfico marítimo de mercancías en condiciones de calidad y seguridad, optimizando el coste del paso de la mercancía; gestionar la infraestructura y el dominio público portuario con criterios de rentabilidad y eficiencia; y por último, gestionar el puerto con criterios de sostenibilidad, impulsando dicho principio en el conjunto de la comunidad portuaria. Pues bien, para su consecución se idearon una serie de ‘*instrumentos técnicos*’ que, como ya he advertido, en lo tocante a la gestión del territorio portuario, respetaron en gran medida la regulación precedente, centrándose en correcciones puntuales de la normativa que ya existía, pero de gran calado para orientarla en la dirección deseada.

##### **B.- Las modificaciones introducidas por la política portuaria de 2.010 en la regulación del dominio público portuario.**

La normativa aprobada en 2.003 se fijó pues, como objetivo en este apartado, *adaptar la regulación del dominio público portuario a los cambios operados en el régimen de gestión* que, como ya he señalado, partían de la consideración de los puertos como infraestructuras especiales, muy tecnificadas, que deberían permitir la realización de un conjunto de actividades complejas y de gran relevancia económica para servir al tráfico portuario con criterios de rentabilidad y eficacia. Razón por la cual el territorio

---

<sup>43</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, Organismo Público Puertos del Estado, 1ª edición, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre 2.012, p. 17.

sobre el que se asentaban los puertos debería recibir un *‘tratamiento diferenciado’* respecto del resto de la zona litoral. Un planteamiento que el Programa Político-administrativo formulado en 2.010 mantuvo inalterado respecto a 2.003, afirmando que la gestión del dominio público portuario estatal se orientaba, garantizando el interés general, a promover e incrementar la participación privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias y en la prestación de los servicios, a través del otorgamiento de las correspondientes concesiones y autorizaciones, tanto demaniales como de obra pública<sup>44</sup>.

Además, de acuerdo con el principio de autonomía del sistema, *‘se residenciaba propiamente en las Autoridades Portuarias la gestión’* de los espacios e infraestructuras portuarias básicas; con la idea de que promovieran tanto la actividad económica del recinto portuario como la prestación, dentro del mismo, de los diferentes servicios por la iniciativa privada. Como consecuencia de lo cual, la normativa de 1.997 persiguió el *‘adaptar la gestión del dominio público al régimen de prestación de los servicios’* de toda clase. Coordinando además el *‘otorgamiento de los títulos que habilitan para ocupar el suelo con la obtención de la licencia’* precisa para la puesta en marcha de los referidos servicios por los particulares. De modo que los operadores privados contaran, desde el arranque de su actividad, con la plena seguridad de que su prestación no se vería interrumpida durante todo el plazo de vida de la correspondiente licencia.

Con esta perspectiva, el programa de la política pública aprobada en 2.010<sup>45</sup> introduce importantes novedades en el régimen de las concesiones, debiendo de señalarse, en primer lugar, las relativas a **los efectos de la aprobación de la Orden de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (ODEUP)** –anterior Plan de Utilización de Espacios Portuarios (PUPEP)- en relación con las concesiones ya existentes. Así, mientras en la versión original de la normativa aprobada en 2.003<sup>46</sup> se establecía la obligación de que los títulos concesionales en vigor se adaptaran al nuevo instrumento de planeamiento, debiendo procederse a su revisión o, en su caso, al rescate sin que pudiera autorizarse mientras tanto prórroga del plazo, modificación o transferencia alguna, la nueva redacción aclara, con alcance general, que no se podrán tampoco otorgar nuevas autorizaciones y concesiones en áreas asignadas a usos no compatibles con su objeto concesional<sup>47</sup>.

Además, en segundo lugar, destacan las modificaciones introducidas en la regulación de **la ampliación del plazo, la revisión, la unificación, así como del rescate de las concesiones demaniales** con el objetivo de dotar de mayor seguridad jurídica a los concesionarios y a las Autoridades Portuarias en relación con los distintos supuestos que pueden plantearse<sup>48</sup>. En concreto, en cuanto a la posibilidad de **ampliación del plazo**, se aclara la posibilidad de prórroga no prevista en la concesión

---

<sup>44</sup> Vid. la redacción del artículo 66 TRLPEMM en comparación con la del artículo 92 LREYPSPIG.

<sup>45</sup> Es decir, la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, de modificación de la LREYPSPIG.

<sup>46</sup> Es decir, la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre (LREYPSPIG).

<sup>47</sup> Vid. el artículo 71 TRLPEMM que suple al derogado artículo 98 LREYPSPIG.

<sup>48</sup> Vid. el artículo 82 TRLPEMM que sustituye el antiguo artículo 107 LREYPSPIG.

cuando el concesionario realice una inversión relevante a juicio de la Autoridad Portuaria que sea de interés “*para mejorar la eficiencia y la calidad ambiental*” -en la antigua redacción se decía simplemente que fuera “de interés para la explotación portuaria”<sup>49</sup>- y que, en todo caso, sea superior al 20 % del valor actualizado de la inversión prevista en el título concesional, no pudiendo superar en total el plazo máximo de 35 años. Con lo que se pretende que la posibilidad de que el otorgamiento de estas <<prórrogas por inversión relevante>> se vincule siempre a la conformidad con los objetivos generales del sistema portuario<sup>50</sup>. Además se introduce, como novedad, la posibilidad de prórroga de la concesión no contemplada en el título concesional “*cuando el titular de una licencia de prestación del servicio de manipulación de mercancías incremente el porcentaje de trabajadores contratados en relación laboral común*” por encima del mínimo establecido y mantenga dicha condición durante la prórroga<sup>51</sup>. Con lo que, indirectamente, la nueva regulación consolida la preferencia por este tipo de contratos laborales para el conjunto de los trabajadores de estiba.

El Texto Refundido<sup>52</sup>, con su nueva redacción, después de establecer con alcance general que el procedimiento de otorgamiento de la concesión se podrá iniciar mediante solicitud del interesado, “*incluyendo un trámite de competencia de proyectos*” –requisito que antes se establecía al regular la tramitación que debía seguir la instancia del particular<sup>53</sup>-, o mediante concurso convocado por la Autoridad Portuaria, regula, por primera vez, ***los supuestos en los que es obligatoria la adjudicación directa de concesiones por la Autoridad Portuaria***; considerando como tales aquellos casos en los que concurren circunstancias especiales que hacen inapropiado el concurso; bien porque existen razones de interés general como que el peticionario sea otra Administración pública o, en general, una persona jurídica de Derecho público o privado perteneciente al sector público, para el cumplimiento de sus propias competencias y funciones. O bien porque las circunstancias que acompañan a la petición del particular determinan la falta de perjuicio de llevar a cabo tal adjudicación, como sucede cuando el concurso ha sido declarado desierto y no hubiere transcurrido un año desde su celebración; y también cuando la superficie a ocupar sea muy pequeña -inferior a 2.500 m<sup>2</sup>- o para la implantación de redes de distribución de uso público o aprovechamiento general.

Las modificaciones introducidas por las disposiciones del PPA aclaran asimismo **los supuestos en los que resulta obligada la ‘convocatoria de concursos’ por la Autoridad Portuaria** -que coinciden con las operaciones de ésta clase más

---

<sup>49</sup> Vid. el derogado artículo 107.2.b) LREYPSPIG.

<sup>50</sup> Vid. RICARDO HUESCA BOADILLA, *Doctrina de la Abogacía General del Estado*, Puertos del Estado, 2.013, pp. 801 a 807. Informe de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, de 10 de octubre de 2.013 (Ponente: Ricardo Huesca Boadilla. Ref.: A.G. Entes Públicos 97/12) a consulta sobre <<los requisitos para otorgar una prórroga de una concesión portuaria>> que distingue que se entiende por “*inversión relevante*” no prevista en la concesión e “*inversión adicional*” a las que se refieren los apartados b) y c) del artículo 82.2 TRLPEMM.

<sup>51</sup> Vid. el antiguo artículo 107.2.d) LREYPSPIG.

<sup>52</sup> Vid. el artículo 83 TRLPEMM que sustituye al antiguo artículo 108.1 LREYPSPIG.

<sup>53</sup> Vid. el artículo 110.1 LREYPSPIG.

importantes- y cuál es el criterio para la selección de la oferta más beneficiosa<sup>54</sup>. En concreto, deberán convocarse concurso cuando se trate de concesiones para la prestación de servicios portuarios básicos ‘abiertos al uso general; o de concesiones para terminales de pasajeros o de manipulación y transporte de mercancías dedicadas a usos particulares, cuando haya varias solicitudes de interés portuario o cuando en el trámite de competencia de proyectos se presenten varios proyectos alternativos de igual o similar interés portuario. E igualmente en el supuesto de lonjas pesqueras construidas o no por los particulares; así como de concesiones para dársenas o instalaciones náutico-deportivas, construidas o no por particulares, “*salvo que el solicitante sea un club náutico u otro deportivo sin fines lucrativos, siempre que las condiciones de la concesión establezcan un máximo de un 20 por ciento para el número de atraques destinados a embarcaciones con eslora superior a 12 metros*”. Determinación ésta última introducida por la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que atiende sin duda a las propuestas de los representantes de los clubs náuticos al tiempo de la elaboración de la Ley de que se tuviera en cuenta su labor social y de promoción del deporte de la vela al vencimiento definitivo de las concesiones ya existentes.

En los demás supuestos, ha de convocarse un trámite de ‘**competencia de proyectos**’. Pero en todo caso, para cualquiera de las dos alternativas –concurso o tramitación con competencia de proyectos–, resulta obligada la publicación del procedimiento en el BOE –en el DOUE para los concursos de cuantía superior– y su anuncio por un plazo no inferior a treinta días para la presentación de solicitudes, respetándose la confidencialidad de las ofertas y de la documentación presentada. Tras lo cual, el Consejo de Administración de la respectiva Autoridad Portuaria procederá a seleccionar las solicitudes de acuerdo con su <<*mayor interés portuario*>> motivado por criterios tales como la captación de nuevos tráficos, su compatibilidad con otros usos, la inversión o la rentabilidad que conllevan.

En los concursos para el **otorgamiento de concesiones**, se incluye como novedad la exigencia de tener en cuenta, como **criterios de adjudicación** y ponderación de los requisitos, las medidas de carácter ambiental y de responsabilidad social corporativas que se propongan. E igualmente resulta relevante que, en los supuestos de concursos para servicios portuarios básicos de interés general, dársenas e instalaciones náutico-deportivas y lonjas pesqueras, habrá de considerarse como uno de los criterios de adjudicación la estructura tarifaria y las tarifas máximas aplicables a los usuarios<sup>55</sup>.

Se modifica también de modo importante el **régimen de revisión de las concesiones** –modificación obligada de las mismas– en el sentido de dar entrada junto a los supuestos tradicionales de adecuación a la Orden de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (antiguo PUEP), los Planes Especiales de usos o los Planes Directores a “*todos aquellos supuestos en que lo exijan razones de interés general vinculadas a la seguridad, a la protección contra actos sociales y terroristas o a la protección del medio ambiente*”. En todos los casos, de la indemnización a la que tiene derecho el

---

<sup>54</sup> Vid. los artículos 85 y 86 TRLPEMM que derogan a los antiguos artículos 110 y 111 LREYPSPIG.

<sup>55</sup> Vid. el artículo 86.3.a) TRLPEMM en contraste con el antiguo artículo 111.3 LREYPSPIG.

concesionario se descuentan “*los beneficios futuros estimados de forma motivada de la concesión durante el período restante de vigencia de la concesión revisada*”. Además, se aclara que el pago de la indemnización podrá realizarse “en dinero, mediante el otorgamiento de otra concesión o con la modificación de las condiciones de la concesión privada”<sup>56</sup>. Cuando no se llegue a un acuerdo sobre la cuantía de la indemnización y los gastos de traslado o sobre las condiciones de la concesión revisada, la Autoridad Portuaria puede iniciar el rescate. Debiendo de tenerse en cuenta, también, que se mantiene la posibilidad contemplada originariamente de que el concesionario solicite el rescate total cuando la concesión revisada determine que la continuidad de la explotación “*resultase antieconómica*”.

Otra de las novedades destacadas la constituye la previsión de <<**unificación de las concesiones**>> por un mismo titular, previa autorización de la Autoridad Portuaria, que determinará las condiciones, siempre que las mismas sean colindantes o se encuentren unidas por una instalación común y formen una unidad de explotación<sup>57</sup>. El plazo de la ‘nueva concesión unificada’, en cualquier caso, no puede ser superior a la media aritmética de los plazos pendientes para cada una de las concesiones ponderada, a juicio de la Autoridad Portuaria, por la superficie o por el volumen de inversión pendiente de amortización convenientemente actualizado.

Por su parte, la nueva regulación del **rescate de las concesiones** introduce –al igual que en el supuesto de la revisión de las concesiones- junto con las anteriores razones de ‘*interés portuario*’ -tales como la ejecución de obras, la ordenación de terminales o la prestación de servicios portuarios-, razones de ‘*interés general*’ vinculadas con la seguridad; la protección contra actos antisociales; y la protección del medio ambiente<sup>58</sup>. Tales medidas se encuentran directamente asociadas, como es obvio, con la nueva <<*sensibilidad ambiental*>> de la que hace gala la ‘*nueva política pública formulada en 2.010*’ más que con una mejora directa en la gestión de los diferentes servicios portuarios o de las actividades empresariales que tienen cabida en el interior del recinto del puerto. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que <<*la gestión sostenible*>> resulta en el largo plazo la modalidad de gestión más rentable. Pero además, como ya he señalado, la nueva regulación de 2.010 prevé asimismo, como causa del rescate de las concesiones, la ‘*imposibilidad de alcanzar un acuerdo con el concesionario en un eventual procedimiento de revisión de concesiones*’ con la idea de facilitar la rápida resolución de aquellos expedientes en los que no exista entendimiento con el particular sobre la indemnización, los gastos de traslado o las condiciones de la concesión revisada<sup>59</sup>.

Se consigue una definición aún más apurada de la determinación del valor de la indemnización de las obras e instalaciones rescatadas de acuerdo con los criterios que se

---

<sup>56</sup> Vid. el artículo 89.1 TRLPEMM que viene a sustituir al antiguo artículo 114.1 LREYPSPIG.

<sup>57</sup> Vid. el artículo 90 TRLPEMM sobre división y unificación de concesiones en contraste con el derogado artículo 115 LREYPSPIG que, inicialmente, preveía sólo la división.

<sup>58</sup> Vid. los artículos 89.1 y 99.1 TRLPEMM en contraste con los artículos 114.1.e) y 124.1 LREYPSPIG en su versión inicial.

<sup>59</sup> Vid. los artículos 89 y 99.1 TRLPEMM en comparación con el antiguo artículo 124.1 LREYPSPIG.

recogen ahora de modo específico<sup>60</sup>, sin que, como en la regulación previa, se tengan en cuenta las obras e instalaciones realizadas por el concesionario, pero no establecidas en el título concesional, que pasan a formar parte del dominio público portuario. Además, la nueva formulación establece, para el caso de que el concesionario aceptara el pago de la indemnización mediante el otorgamiento de una nueva concesión o solicitara una nueva concesión para la misma o similar actividad, que para el cálculo de la indemnización se descuenten los beneficios futuros asociados a dicha concesión, calculados de forma motivada<sup>61</sup>.

La nueva regulación del denominado <<**contrato de concesión de obras públicas portuarias**>> aparece igualmente como una de las aportaciones más señaladas que realiza el PPA de 2.010 al régimen del dominio público portuario al disponer que las Autoridades Portuarias pueden incentivar la construcción de obras públicas en régimen de concesión administrativa<sup>62</sup>. Para lo cual, podrán concertar contratos que tengan por finalidad la ‘*construcción y explotación*’, obviándose la posibilidad de que tuviera por objeto sólo ‘*la explotación*’ como ocurría en la normativa vigente en 2.003. Entendiéndose a estos efectos que se incluye la opción de que recaiga sobre un nuevo puerto o partes nuevas del mismo que sean susceptibles de una explotación totalmente independiente. Desapareciendo toda referencia a las ‘*infraestructuras portuarias singulares*’ tales como infraestructuras portuarias de defensa o de ataque que hacía la normativa anterior<sup>63</sup>. Con lo que se aclara el objeto del contrato orientándolo hacia la realización de obras públicas portuarias que sean susceptibles de una gestión independiente por los particulares. Constituyendo pues una nueva modalidad de participación, la más relevante que puede tener la iniciativa privada en el sistema de puertos de interés general, pues comporta el liderazgo empresarial en la construcción de un nuevo puerto o de una parte independiente del mismo así como de su ulterior explotación, durante décadas, bajo el ámbito competencial de una Autoridad Portuaria.

Por consiguiente, a modo de resumen, cabría afirmar que la nueva formulación aprobada por las Cortes Generales pretende **perfiar, con mayor precisión, los diferentes títulos que van a habilitar al operador privado para la ocupación del dominio público**. Pues, no en vano, éstos constituyen el paso previo obligado para, con posterioridad, desarrollar una actividad económica dentro puerto. El propósito que mueve a dicha labor, como es lógico, es el de la consecución de ‘*una mayor seguridad jurídica*’ que propicie la iniciativa empresarial. Asimismo, claro está, la Autoridad

---

<sup>60</sup> Los criterios se recogen en el artículo 175.c) TRLPEMM en virtud de la remisión que hace el artículo 99.6 TRLPEMM. Y contrastan con la regulación previa que se contenía en el artículo 124.6 LREYPSPIG. Los criterios son los siguientes: valor de los terrenos y las aguas; valor de mercado de las obras e instalaciones, teniendo en cuenta su depreciación, que coincide con el coste inicial de la inversión si no han transcurrido cinco años desde su entrega por la Autoridad Portuaria; o, en los demás casos, con la tasación realizada por Sociedad inscrita en el Registro de Sociedades de Tasación del Banco de España o por los servicios técnicos de la Autoridad Portuaria si no supera los 3 millones de euros.

<sup>61</sup> Vid. el nuevo artículo 99.6.b) TRLPEMM en comparación con el antiguo artículo 124.6.b) LREYPSPIG que establecía una fórmula mucho más genérica.

<sup>62</sup> Vid. el artículo 101 TRLPEMM en contraste con el antiguo artículo 126 LREYPSPIG en su redacción originaria.

<sup>63</sup> Tales ‘*infraestructuras portuarias singulares*’ eran mencionadas taxativamente en la redacción originaria del artículo 126.2 LREYPSPIG.

Portuaria dispone ahora de un instrumento más claro e indubitado para la gestión del suelo portuario con lo que se evita el posible surgimiento de conflictos y el ejercicio de acciones judiciales y administrativas por los particulares titulares. Pero también, por otra parte, se trata de *‘aprovechar al máximo la totalidad del espacio’* existente en el recinto del puerto. Motivo por el cual, la regulación prevé todos aquellos supuestos en los que un cambio en los diferentes instrumentos de planificación o en la adopción de las medidas de seguridad y protección del medio ambiente va a determinar la necesaria revisión o el rescate de las concesiones existentes. Un recurso el del suelo, pues, limitado que constituye necesariamente la base física sobre la que va a articularse el conjunto de actividades y servicios que presta el sector. De ahí que las concesiones para la prestación de servicios portuarios, terminales o estaciones marítimas, instalaciones náutico-deportivas o lonjas pesqueras se hayan de adjudicar siempre previa convocatoria de concurso público. Lo que, en definitiva, garantiza la optimización del suelo, la igualdad real de oportunidades en el acceso a la prestación de las diferentes actividades portuarias y la introducción de la necesaria competencia por su otorgamiento.

Otro eje sobre el que se asienta la vigente regulación del dominio público portuario es el de *‘la protección de la rentabilidad económica de los concesionarios’*. Lo que se traduce en el mantenimiento del valor económico de la concesión siempre que se produzcan modificaciones, revisiones o rescates. Así como en la intención de posibilitar la consecución del necesario beneficio económico por parte de los concesionarios; de lo que es buen ejemplo la ampliación que impulsó el Consejo de Ministros, el 4 de julio de 2.014, del plazo máximo de vigencia de los títulos concesionales de los 35 años a los 50 años. Vinculándose, en todo caso, dicha modificación a la finalidad declarada de estimular las inversiones privadas garantizando su rentabilidad (vid. el Capítulo VIII.4)<sup>64</sup>.

Por último, no cabe concluir este apartado sin poner de manifiesto una modificación introducida por el PPA de 2.010 que supone un cambio de concepción en el uso del suelo en los puertos. Me estoy refiriendo a que, por primera vez, se hace mención expresa a la posibilidad de dedicar aquellos terrenos que no reúnan las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre y que por razón de la evolución de las necesidades operativas del tráfico portuario hubieran quedado en desuso o hubieran perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria a *«usos vinculados a la interacción puerto-ciudad»* (Vid. el Capítulo IX.4). Incluyendo como tales toda una serie de actividades que ya se encontraban recogidas en la formulación de 2.003 como equipamientos culturales o certámenes. Admitiéndose, además, en los *«faros»* usos y actividades distintos del propio de señalización marítima que sean compatibles con la finalidad de proteger el patrimonio arquitectónico; incluido el hotelero por razones excepcionales de interés

---

<sup>64</sup> Vid. el Real Decreto-ley 8/2.014, de 4 de julio, que dio nueva redacción al recogido en el artículo 72 TRLPEMM. El texto del Real Decreto-Ley posteriormente sería aprobado como Ley, tramitándose por el procedimiento de urgencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 86.3 CE. Dando lugar a la Ley 18/2.014, de 15 de octubre, (BOE núm. 252, de 17 de octubre), con idéntico título y contenido que el anterior Real Decreto-ley en lo relativo a los puertos de interés general, salvo la adición de los números 4 a 6 en la Disposición Adicional 10ª.



general, previo cumplimiento del procedimiento previsto. Habiendo añadido las Cortes Generales en 2.014, como mejora a la política portuaria ya formulada durante el proceso de su implementación que, también excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y con el fin de asegurar su preservación, se podría levantar la prohibición de uso hotelero en <<*otras infraestructuras en desuso distintas de los faros*>>, situadas dentro del dominio público portuario y sujetas a protección, siempre que formaran parte del patrimonio histórico (Vid. Capítulo VIII.4.C)<sup>65</sup>.

### C.- Análisis del Programa Político-administrativo (PPA) examinado.

De modo muy sucinto, en aras a la brevedad, cabría comenzar afirmando que en cuanto al ‘*tipo de elementos constitutivos que alberga*’, la formulación realizada destaca por la abundancia de reglas o elementos sustanciales que acoge, sobre todo de tipo operacional. Como es lógico, pues nos encontramos ya ante una de las áreas propiamente operativas del régimen portuario, en cuanto que regula de modo preferente cuál sea la relación de las Autoridades Portuarias con los operadores privados a propósito de la utilización, por éstos, del territorio que circunda la dársena del puerto. No obstante, al tratarse de disposiciones muy complejas, que reglamentan a largo plazo la relación de las Autoridades Portuarias con quienes ostentan títulos habilitantes de su suelo, también contienen una amplia gama de normas de carácter procedimental.

Por lo que se refiere a la caracterización del Programa Político-administrativo, considerado globalmente, cabría calificarlo como ‘*detallado*’ en la medida en que posee un contenido sustantivo y procedimental amplio, contando con una reglamentación abundante de la mayoría de los elementos constitutivos que aborda y con una grado de concreción muy elevado (v.gr., en la regulación de las concesiones). A la vez, resulta ser ‘*centralizado*’ por razón de la Administración territorial que lo aprueba y a la que se aplica, un conjunto de Organismos públicos adscritos al Ministerio de Fomento; aunque, como ya destaqué, cuenten en su Consejo de Administración con personas designadas en representación de la Administración autonómica y local. Y finalmente, cabría describirlo como ‘*PPA mixto*’ porque, como ya he matizado, si bien alberga un amplio número de las disposiciones sustantivas operacionales, también regula de forma detallada los distintos procedimientos a los que da pie la vida de los títulos habilitantes para la utilización del dominio portuario<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Vid. el artículo 72.1 TRLPEMM en comparación con el artículo 94.1 LREYPSPIG. Así como la redacción dada al artículo 72.1 TRLPEMM por el artículo 56 del Real Decreto-Ley 8/2.014, de 4 de julio; que posteriormente sería tramitado y aprobado como artículo 56 de la Ley 18/2.014, de 15 de octubre.

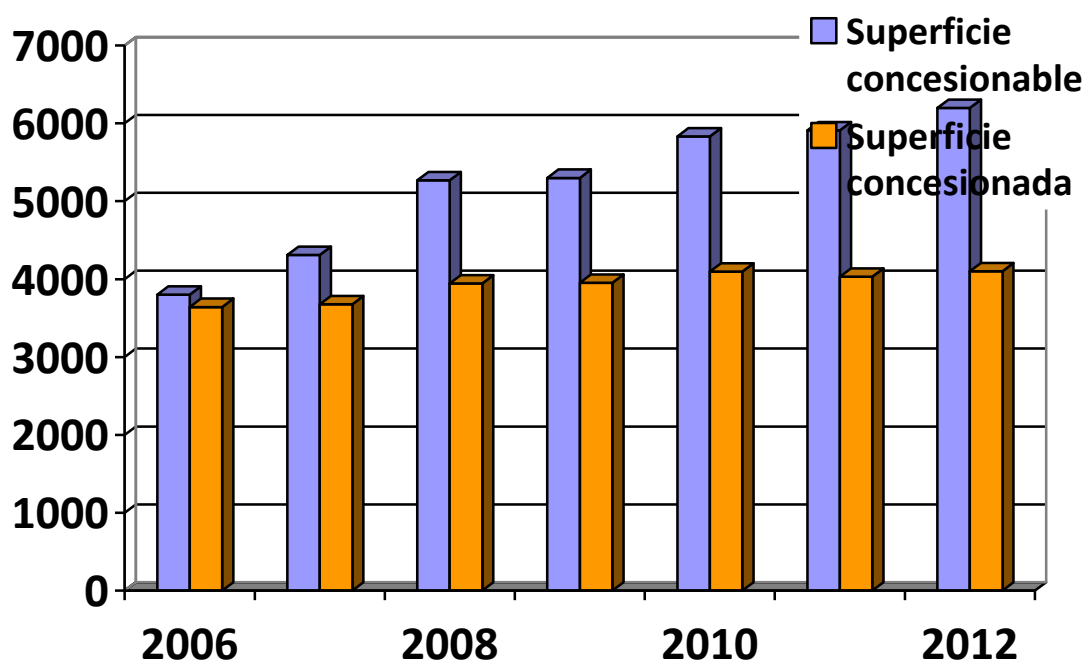
<sup>66</sup> Vid. P. KNOEPFEL y H. WEIDNER, *Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration, Policy & Politics*, Vol. 10, num. 1, Policy Press, 1.982, pp. 85 a 109. Y también P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE, *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, (série Analyse des Politiques Publiques/ Politikanalyse n° 2), Bâle: Helbing & Lichtenhahn, 2.001, p. 188 y ss.

## **5.- LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO PROPUESTO POR LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA.**

### **A.- Actuaciones destinadas a la optimización del espacio portuario.**

La idea de optimización del espacio portuario con miras a una mejora en la eficiencia y la competitividad del sistema de puertos del Estado se impulsa dentro del marco legal establecido por la nueva política pública que, como ya he avanzado, parte de un modelo de explotación definido como <<*Land Lord avanzado*>>. Dicho modelo supone una opción por una gestión mixta público-privada que dinamice no sólo la actividad interior mediante la captación de tráfico portuario sino también el tejido industrial y urbano más inmediato repercutiendo favorablemente en la zona de influencia. En virtud del mismo, las Autoridades Portuarias ponen a disposición de los particulares las zonas habilitadas al efecto en la Orden de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (ODEUP) para que puedan desarrollar actividades de interés portuario, de conformidad con el Plan Director de Infraestructuras y el Plan Especial para el puerto. Pues bien, de la puesta en marcha de los distintos instrumentos de planificación durante los últimos años, pueden destacarse los siguientes parámetros que muestran una tendencia general de incremento de la ‘*superficie concesionable*’ y de la ‘*superficie concesionada*’ en el conjunto del sistema portuario de interés general. Lo anterior dentro de un marco de muy rápido crecimiento de la superficie total portuaria que, sin embargo, se va a ir moderando desde 2.010 por efecto de las restricciones en inversiones como consecuencia de la crisis económica de finales de 2.008 y la consideración de que el volumen de obras de ‘*infraestructuras de gran capacidad*’ (diques, muelles y explanadas) ejecutado es ya suficiente para asegurar una ampliación continuada de la actividad económica a medio plazo.

**Evolución de la superficie concesionable y concesionada en el conjunto del sistema portuario (en millones de hectáreas).**

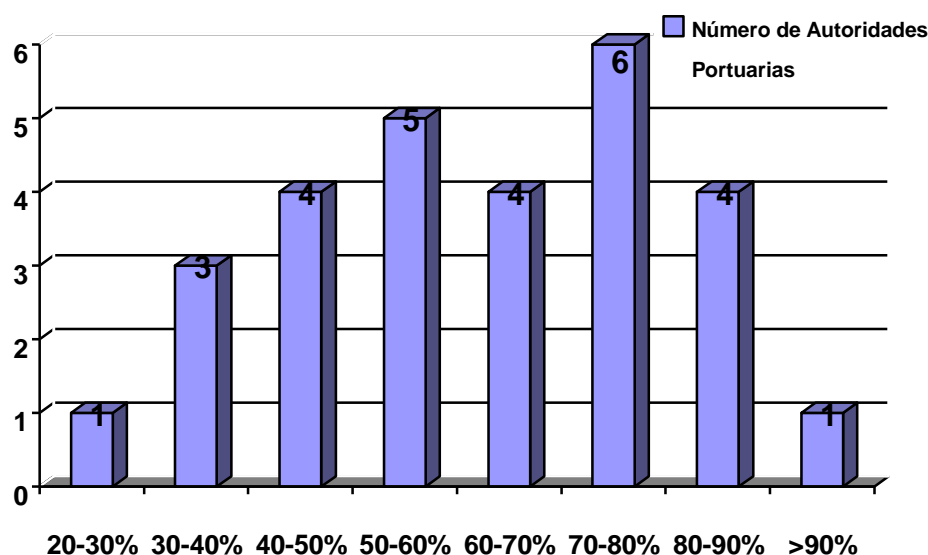


**Ilustración 26**

Fuente: Puertos del Estado MS 2.012<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, Organismo Público Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, junio 2.014, Ilustración 1.21, p. 27. Vid. también Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 20, p. 23; y Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, septiembre de 2.012, ISSN 2254-8335, p. 39.

**Porcentaje de superficie concesionada frente a concesionable en el conjunto del sistema portuario de interés general en 2.012.**



**Ilustración 27**

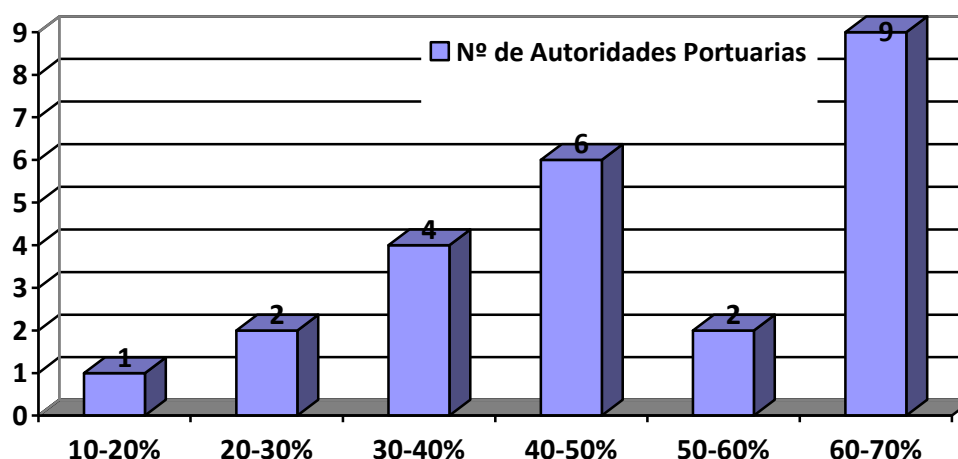
Fuente: Puertos del Estado MS 2.012<sup>68</sup>.

Al mismo tiempo, la implantación del modelo <<Land-Lord avanzado>> ha provocado el progresivo fortalecimiento de dos tendencias que tienen que ver con un planteamiento de óptima utilización del espacio portuario disponible por la Autoridad Portuaria dentro de un esquema general de competencia entre operadores privados. Por un lado, la cada vez mayor especialización de las terminales instaladas en los puertos dirigida a facilitar una mejor atención de determinados tipos de tráfico marítimo (gas natural licuado, gráneles sólidos y líquidos, contenedores o vehículos). Y, por otro, la consecución de un cierto grado de diversificación de los titulares de las principales concesiones que ocupan, a su vez, la mayor parte de la superficie de dominio público portuario. Pues de este modo se consigue que los importes obtenidos por las tasas por ocupación y por actividad que generan los agentes particulares -que constituyen la principal fuente de ingreso de las Autoridades Portuarias- tengan un nivel de riesgo

<sup>68</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.22, p. 27. Vid. también Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 22, p. 24. Y Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, septiembre de 2.012, ISSN 2254-8335, p. 39.

aceptable, así como que exista un reparto adecuado de las actividades que han de residenciarse en el recinto portuario<sup>69</sup>.

#### % del total facturado a los 5 principales clientes por 19 de las 28 Autoridades portuarias



#### Ilustración 28

Fuente: MS 2.012<sup>70</sup>.

Finalmente cabe destacar en este apartado que, a pesar del esfuerzo inversor realizado en los últimos años para la generación de infraestructuras portuarias y por lo tanto de suelo operativo, en algún puerto como el de Algeciras la tendencia creciente hacia el incremento del tráfico de contenedores hace que las terminales de carga continúen demandando todavía una ampliación sustancial de la superficie concesionada. Así por ejemplo, es el caso de *APM Terminals Algeciras* (APMTA) y de *Total Terminal International Algeciras* (TTIA) lo que obligó a finales de 2.013 a iniciar la tramitación de un nuevo Plan Director que definiera el diseño del puerto para los próximos años<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, pp. 11 y 24.

<sup>70</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.23, p. 28. Vid. también Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 23, p. 24.

<sup>71</sup> A. Muñoz, *La APBA planea ampliar la oferta de espacios en el puerto para APMT*, Europa Sur, 20-12-13, Cádiz, p. 26.

**B.- La logística como actividad indispensable para la óptima implementación de la política portuaria, para el desenvolvimiento del transporte de contenedores y de la mercancía estandarizada.**

**a.- La logística en la actualidad.**

Cabe definir la logística como el conjunto de medios, métodos y procesos que intervienen en la cadena de aprovisionamiento y distribución de mercancías. De modo que abarca el diseño, la implementación y el control del flujo de materias primas, el inventario del proceso, los productos terminados y la información relacionada. Constituye su objetivo el asegurar la eficiencia de todas las actividades señaladas, desde el lugar de origen hasta el punto de destino, coordinando de modo correcto la totalidad de los factores que intervienen en la cadena de aprovisionamiento y distribución de mercancías; esto es, el cliente, el producto, el tiempo y el lugar.

Su relevancia para el buen desenvolvimiento de la economía nacional parece indubitada pues dada la vinculación directa que la producción industrial y el comercio tienen con la actividad logística -en la medida en que facilita la conexión de las materias primas, la producción y el mercado-, la incidencia de ésta para la mejora de la competitividad y la eficiencia de la economía resulta decisiva. Por otra parte, las nuevas tecnologías de la información han permitido abaratar los costes y tiempos de transacción de manera que las empresas han de gestionar eficientemente su capacidad logística para ser competitivas. Importancia que se incrementa si cabe, en el panorama actual de globalización de la economía y de incremento de la competencia internacional, con fenómenos tales como la *‘deslocalización industrial’* y la *‘aparición de productores’* y de *‘mercados emergentes’*. Lo que ha promovido un crecimiento sostenido del transporte de carga y de las distancias recorridas. De manera que, dada la intensidad del crecimiento operado en las relaciones comerciales en ambos sentidos entre Oriente y Occidente, el nuevo fenómeno sólo es posible atenderlo mediante un esquema multimodal que combine los distintos modos de transporte existentes.

<i>Caracteres de la logística actual (I)</i>	
<i>GLOBALIZACIÓN</i>	<i>NUEVAS DEMANDAS DEL SECTOR</i>
•Incremento del comercio internacional	•Incremento del número de productos y subproductos a tratar
•Reducción del stock almacenado	•Aumento de las operaciones en la última fase de la cadena
•Concentración de centros de decisión	•Disminución del tamaño del envío
•Aumento de la intermodalidad	•Incremento de los procesos de consolidación/desconsolidación
•Necesidad de adaptarse a las nuevas tecnologías	•Necesidades logísticas de devoluciones, repuestos, garantías...

**Tabla expositiva 15**

Fuente: Elaboración propia<sup>72</sup>.

<i>Caracteres de la logística actual (II)</i>	
<i>MEJORA DE LA CADENA LOGISTICA</i>	<i>SOSTENIBILIDAD</i>
•Aparición de nuevos tipos de operadores	•Concienciación social de la sostenibilidad del sistema
•Utilización de TICs aplicadas a la logística	•Reducción de costes externos dentro de las grandes ciudades
•Outsourcing	

**Tabla expositiva 16**

Fuente: Elaboración propia<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Tabla de elaboración propia a partir de contenidos de la <<Estrategia Logística de España>>, Figura 1. *Tendencias actuales en la logística*, 25 de noviembre de 2.013, p. 8. Presentada en Cádiz por la titular del Departamento de Fomento.

<sup>73</sup> Tabla de elaboración propia a partir de contenidos de la <<Estrategia Logística de España>>, Figura 1. *Tendencias actuales en la logística*, 25 de noviembre de 2.013, p. 8.

## **b.- El desenvolvimiento de la logística en Europa durante los últimos años.**

La Comisión Europea formuló una Comunicación <<*sobre la Logística del Transporte de Mercancías-clave para la movilidad sostenible*>> (Com 2006/336) el 28 de junio de 2.006 en la que presentaba un enfoque integral para la mejora de la logística del transporte y enumeraba los ámbitos en los que se desarrollaría el futuro plan de acción<sup>74</sup>. En ella propugnaba actualizar la logística para incrementar la eficacia de los distintos modos de transporte y sus combinaciones. De modo más específico, apostaba por orientar mejor el tráfico hacia modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, más seguros y más eficaces a nivel energético.

La Comisión avisaba que presentaría un plan de acción en este ámbito para 2.007. En concreto establecía, como futuras orientaciones a seguir para su composición, el establecimiento de una certificación europea de especialista en logística; el aprovechamiento de las TICs; la creación de etiquetas de calidad; la aprobación de una normativa europea de carga; la promoción de una estructura reglamentaria multimodal; la elaboración de datos estadísticos; y la determinación de los puntos de estrangulamiento en las redes de transporte.

El anunciado <<*Plan de Acción para la Logística del Transporte de Mercancías*>> resultó finalmente aprobado el 18 de octubre de 2.007, incluyéndose en la Comunicación de la Comisión 2.007/607 que establecía un elenco de acciones con la pretensión de crear un marco adecuado para reforzar la cooperación y la coordinación entre las diferentes dimensiones de la política de transporte. Las acciones propuestas en dicho Plan comprendían la eliminación de los puntos de estrangulamiento en las vías de transporte; la aplicación del transporte electrónico e inteligente y de tecnologías de la comunicación al transporte de mercancías; la simplificación administrativa de las cadenas logísticas mediante la idea de “*ventanilla única*” y “*centro único*”; la creación de especialistas en logística, de indicadores de rendimiento e intercambio de experiencias; la fijación de dimensiones y pesos de los vehículos de carga; el establecimiento de los ‘corredores verdes’ de transporte de mercancías; y la ‘conformación’ de una logística específica para el transporte de mercancías en el entorno urbano.

Avanzando en el camino iniciado de fomento de la logística a nivel global, el 29 de noviembre de 2.012, la Comisión Europea publicó el **Libro Verde sobre un mercado integrado de los “servicios de entrega” para impulsar el comercio electrónico en la UE**. En este libro, el Ejecutivo europeo analizaba la situación actual de los mercados del comercio electrónico y de los servicios de entrega en Europa. Estudiaba los requisitos para la creación de un mercado único de entrega así como los desafíos de los actores y las oportunidades de mejora que existían. Sobre el mismo, el

---

<sup>74</sup> Vid. Redacción, *La logística un elemento clave en el transporte sostenible*, Revista Puertos nº 133, mayo-junio 2.006, Madrid, p. 32.



Comité Económico y Social propuso, en su Dictamen de 19 de febrero de 2.013, la aprobación de una Directiva reguladora. Entre los grandes retos a los que se enfrentaba el sector se encontraban, además de la ‘*comodalidad*’ o correcta combinación de los medios de transporte, la ‘*integración*’ de los medios de comunicación y la ‘*interoperabilidad*’ entre todos los operadores de la cadena de suministro.

Como respuesta a la necesidad de estudiar, analizar y mejorar la estrategia logística europea, el último hito relevante a nivel continental lo constituyó la creación, el 29 de junio de 2.012, del <<***Grupo de Alto Nivel sobre Logística***>>, dirigido por el Vice-Presidente de la Comisión Europea y Comisario de Transporte Siim Kallas, con el objetivo de identificar sinergias entre la Comisión y la industria y construir un sólido entorno para el desarrollo del sector logístico en Europa<sup>75</sup>.

### **c.- La logística en el comercio marítimo.**

El comercio marítimo internacional representa el 80% del comercio mundial por lo que no es de extrañar que los puertos se hayan convertido en enclaves estratégicos para su desarrollo. La evolución del transporte en el siglo XXI pasa por convertir a los recintos portuarios en <<*nodos logísticos*>>, es decir, en centros neurálgicos para el almacenamiento y la distribución de las mercancías. Pero a este respecto ha de tenerse en cuenta que, paradójicamente, en los puertos se produce lo que los técnicos denominan una “*ruptura de carga*” por cuanto la mercancía transportada en el buque debe ser desembarcada y colocada en el lado terrestre para su ulterior transporte o no por tierra hasta su destino final. Esta “*interrupción en la cadena de transporte*” es precisamente lo que habilita para la introducción de todo un ‘abanico de decisiones empresariales’ que llevan consigo, a su vez, una serie de actividades asociadas. Pues bien, entre estas decisiones empresariales asociadas a una actividad logística en puerto se encuentra, como es lógico, el depósito de la mercancía en la zona portuaria a la espera de su traslado por vía terrestre hasta el destinatario final que no se propone como inmediato. Pero también el almacenaje de un contingente relevante de carga en la zona portuaria –mercancía en tránsito- para su ulterior embarque desagregado a diferentes destinos. O bien puede procederse a la inmediata fijación de la mercancía desembarcada en camiones o en una terminal ferroviaria de carga para su traslado a su punto final de llegada, según que el mismo sea de corta, media o larga distancia. De manera que, dada la magnitud de los volúmenes de mercancía que se manejan en los puertos de interés general del Estado, la realización sistemática de cada una de las operaciones descritas permite el desenvolvimiento de actividades logísticas sumamente especializadas y tecnificadas que contribuyen a otorgar ‘valor añadido’ a la tradicional actividad portuaria de atención al buque.

Entre las principales estrategias con las que cuentan los operadores logísticos –normalmente externos- que operan en el sector portuario para intentar posicionarse en

---

<sup>75</sup> Comisión Europea (*European Commission*), *Transport and Logistics: Commission Looks Ahead with new High Level Group*, Press release, European Commission, 29 June 2.012, Brussels, página digital ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)). Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2.013, p. 10. Forma parte, como vocal del Grupo, D. Rafael Aznar Garrigues, Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia.

el vigente mercado caracterizado por la internacionalización, la reducción de costes fuera de la producción, la demanda generadora de producción y la competitividad, cabe citar la puesta a disposición de sus usuarios de una ‘*oferta integrada*’ de actividades logísticas con un máximo nivel de calidad; que el flujo de mercancías portuarias sea lo más rápido y eficaz posible; la subcontratación y la especialización en determinadas operaciones logísticas. Y también poner en práctica un concepto de ‘*atención al cliente*’ que garantice su satisfacción en relación con los aspectos básicos del servicio como son los plazos de entrega, la flexibilidad y la rapidez de respuesta<sup>76</sup>.

En este punto, resulta oportuno recordar el importante desarrollo que ha experimentado el transporte de contenedores que constituye el medio idóneo para estandarizar la mercancía general y proceder a la realización de operaciones logísticas de manipulación, almacenamiento y distribución a gran escala. Así los barcos han aumentado su capacidad hasta los modernos Triple-E -eficiente, económico y ecológico- que utiliza la empresa danesa *Maersk* con casi 397 metros de eslora, 56 metros de manga y capacidad para 18.000 TEUs, lo cual ha propiciado que emplee de modo preferente la operativa <<*alimentador de nodo portuario*>> (“*hub-feeder*”) concentrando la carga en puertos estratégicos y distribuyéndola posteriormente hacia su destino final<sup>77</sup>. Una estrategia operativa que, evidentemente, disminuye el número de escalas de los grandes portacontenedores que son sustituidos por buques de menor tamaño en las rutas secundarias. Pero, al mismo tiempo, interesa resaltar que la inversión privada en infraestructuras públicas resulta cada vez más destacada y, más en concreto, en las terminales de carga. De modo que mientras el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) del Ministerio de Fomento contempla una inversión total de unos 136.627 M€ para los doce años que abarca su ejecución (2.012-2.024), de los cuales la financiación con capital privado se espera que alcance el 16% del total de la inversión prevista, esto es, unos 21.800 M€. Para los puertos en concreto, que representan sólo el 5% del total del Plan, la inversión privada alcanzaría los 7.343 millones (49,48% del total de la inversión prevista) frente a los 7.497 millones de inversión pública.

---

<sup>76</sup> Vid. Redacción, *Los puertos españoles asumen los retos de la logística integral*, Revista Puertos nº 106, mayo-junio de 2.003, Madrid, p. 40. Y también la Redacción, *La importancia de la Logística*, Diari de Tarragona, 25-10-13, Tarragona, p. 3.

<sup>77</sup> Redacción, *El puerto de Algeciras recibe el tercer Triple-E, el ‘Mary Mersk’*, Europa Sur, 8-1-14, Cádiz, p. 19. Redacción, *El ‘Majestic Maersk’ se convertirá en el cuarto Triple-E que recala en Algeciras*, Europa Sur, 13-1-14, Cádiz, p. 17.

**Las terminales de contenedores protagonizan una de las modalidades más avanzadas de la logística marítima.**



**Ilustración 29**

Fuente: Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB)<sup>78</sup>.

Otros datos que muestran la relevancia de la actividad logística en España y a nivel internacional, muy ligada al uso del contenedor, lo constituyen el que, en el sistema de puertos de interés general, el número de contenedores en tránsito durante 2.011 fuera de 7,7 millones de TEUs, de un total de 13,9 millones (55,4% del total). Que la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras ocupara en el mismo año la primera posición en el número de contenedores en tránsito con 3,3 millones de TEUs (42,85%). Seguida de Valencia con 2,2 millones de TEUS (28,5 %); Las Palmas con 839.000 TEUS (10,8%); y Barcelona con 657.000 TEUS (8,53%). Cifras que demuestran que los puertos españoles se hallan bien posicionados dentro de las grandes rutas

---

<sup>78</sup> Fotografía ofrecida por la página digital de la Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB). Recogida a 31-7-14.

comerciales de tráfico marítimo mundial -rutas <<round the World>>- que realizan las principales navieras como Maersk, MSC, CMA-CGM. Aunque cabe advertir que todos los grandes puertos competidores por el tráfico en tránsito de contenedores (Gioia Taurus, Tanger-Med o Sines) disponen de amplias áreas logísticas. Así el puerto portugués de Sines ha creado una zona de actividades logísticas de 12,3 hectáreas con una inversión inicial de 15 M€, contando con la financiación de fondos comunitarios a la vez que creaba nuevas instalaciones concesionadas a PSA y a la compañía nacional de Gas Natural.

Pues bien en el panorama descrito, resulta relevante destacar el hecho de que nuestros principales Organismos portuarios desarrollan una estrategia comercial completa. Así dada la relevancia de las actividades logísticas para el desarrollo portuario y la mejora de la competitividad, no es de extrañar la presencia del conjunto de Autoridades Portuarias en las sucesivas ediciones del Salón Internacional de Logística de Barcelona (SIL). Que en 2.014 celebró ya su 16ª edición, constituyendo el mayor y más concurrido evento de este tipo de cuantos se celebran en el Sur de Europa. O que Puertos del Estado tenga una presencia institucional propia desde la IV edición del Salón, en el año 2.005, instalando un stand propio y desarrollando unas jornadas sobre logística portuaria. Y es que *“sin duda uno de los grandes aciertos del SIL es fomentar la colaboración entre profesionales del sector a través de conferencias sectoriales, Lunch Networking y otras actividades. El SIL es un buen lugar para escuchar y aprender. El SIL logra ser un Salón muy eficaz a nivel comercial, de contactos, de aprendizajes y de búsqueda de nuevas ideas para afrontar el contexto actual de crisis”*. Por consiguiente el hecho diferenciador del SIL es que constituye un punto de encuentro anual donde fomentar el conocimiento y el intercambio de experiencias e ideas. No siendo concebido solamente como un escaparate comercial<sup>79</sup>. Sin que quepa olvidar, por otra parte, la constante actividad promocional y de búsqueda del establecimiento de nuevas relaciones comerciales a nivel internacional que desarrolla el conjunto de Puertos del Estado a través de su presencia en las principales ferias del sector como la <<Transport & Logistic China 2.014>> celebrada entre el 17 y el 19 de junio pasado en Shanghái<sup>80</sup>.

#### **d.- La aprobación de la <<Estrategia Logística de España>>.**

En el contexto europeo de formulación de planes y estrategias de acción anteriormente mencionado es en el que se sitúa la elaboración por el Ministerio de Fomento, en coordinación con las Comunidades Autónomas y representantes del sector, de la denominada <<Estrategia Logística de España>> que fue anunciada el 25 de noviembre de 2.013. La relevancia del sector para la Ministra del ramo, Dña. Ana Pastor, se pone de manifiesto si consideramos que la logística y el transporte en nuestro país representan en torno al 5,5 por ciento del PIB y dan empleo a más de 850.000

---

<sup>79</sup> Algunas opiniones sobre el SIL: Josep Mª Bardera Baldrich, Gerente de Planificación de COBEGA y Javier López, Jefe Distribución – Centro Logístico de Pierre Fabre Ibérica, en [www.silbcn.com](http://www.silbcn.com). Recogidas el 5-12-13.

<sup>80</sup> Puertos del Estado, *Los representantes españoles visitan el puerto de Shanghái*, 16-6-14, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, Madrid, p. 1.

personas. Además, destaca como la Comisión Europea, en su Libro Blanco del Transporte de 2.011, prevé que las actividades logísticas y de transporte de mercancías crezcan un 80 % hasta 2.050. La meta global es la de aumentar la competitividad de la industria y de la economía española en su conjunto, a través del desarrollo de una red intermodal; de potenciar el papel de España como “hub” de mercancías; y de reducir los costes logísticos, entre otras medidas. En palabras de la Ministra Dña. Ana Pastor: “*Queremos potenciar la intermodalidad, muy especialmente los accesos ferroviarios y viarios de los puertos y centros industriales*”. Destinando para dicha finalidad un presupuesto estimado de 7.650 M€ de los cuales 3.350 se dedican a actuaciones de mejora de las conexiones ferroviarias, 1.300 M€ a la mejora de los accesos terrestres a los puertos y 3.000 M€ para terminales logísticas y otras actuaciones<sup>81</sup>. En este punto, expertos del sector han destacado precisamente la necesidad de desarrollar primero el Plan Logístico Nacional, incrementando la coordinación y la intermodalidad entre las infraestructuras existentes –con especial consideración de nuestros principales puertos– así como la conexión con los países vecinos como paso previo al desenvolvimiento de España como plataforma logística mundial a gran escala<sup>82</sup>.

La Estrategia, que se fundamenta en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI), recoge 18 actuaciones prioritarias que han de constituir los primeros pasos a emprender en el horizonte más próximo, de cara a obtener unos resultados tangibles en el corto plazo. Pues bien, entre las actuaciones de carácter horizontal, destacan el fortalecimiento de la ‘Unidad Logística’ creada dentro del Ministerio de Fomento en 2.013 para mantener la coordinación y colaboración entre los responsables de los distintos modos de transporte, reforzando su composición y definiendo sus funciones para la implementación de la estrategia; el establecimiento de una “*ventanilla única*” para la tramitación administrativa; así como la aprobación de un código de buenas prácticas y de una ley del sector logístico. Pero, a efectos del presente estudio, merecen especial atención las actuaciones específicas destinadas al sector marítimo portuario, entre las que pueden mencionarse, el incremento de la competitividad en los puertos mediante decisiones como la reducción de tasas contemplada en la Ley de Presupuestos para 2.014; el análisis de la puesta en servicio de nuevas Autopistas del Mar, impulsando los correspondientes acuerdos con los respectivos países de la Unión; la mejora de los accesos terrestres a los puertos, como nodos básicos de conexión multimodal. O, por último, la conexión de forma directa de los puertos con terminales interiores, mejorando la conectividad con su hinterland<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Oficina de Información, *Pastor destaca la colaboración entre España y Portugal en la creación de infraestructuras para el desarrollo social y económico de ambos países*, Nota de Prensa, Ministerio de Fomento 1 de abril de 2.014, Madrid, pp. 1 y 2.

<sup>82</sup> Felipe Alonso, *Lo primero debería ser crear un Plan Logístico Nacional*, El Economista, 20-3-14, Madrid, p. 32.

<sup>83</sup> Oficina de Información, *Pastor presenta una Estrategia Logística para optimizar el transporte de mercancías y aumentar la competitividad de la industria*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 25 de noviembre de 2.013, Cádiz, pp. 1-4. Vid. por ejemplo, Jorge B. Montañés, *Estrategias Logísticas*, El Mundo (Suplemento Extra), 10-7-14, Madrid, p. 10, que dando un repaso al panorama portuario nacional escribe: “*Se puede decir que [los puertos] en los últimos años han ganado en eficiencia e integración -habiéndose contemplado por parte de la Administración, en 2.011, incluso una concentración de puertos y una reducción de Autoridades portuarias-. Ahora el desafío es hacerlos más competitivos con el objetivo*

La estrategia contempla que los <<*nodos logísticos*>> -lugares de intercambio de mercancías donde se llevan a cabo actividades que aportan valor añadido a la cadena de transporte, tales como la manipulación, el procesamiento y, en su caso, el almacenamiento de la mercancía- relacionados con el transporte marítimo sean consolidados, debiendo citarse a este respecto como centros de intercambio las modalidades que se exponen en los párrafos siguientes<sup>84</sup>.

*Los Puertos Secos –de titularidad pública- y las terminales marítimas interiores* que surgen como apoyo a los puertos marítimos que, por diversos motivos, no pueden extender sus dominios portuarios en la misma medida que sus necesidades logísticas lo requieren. Se conciben los puertos secos como terminales intermodales de mercancías situadas en el interior de un país o región económica que conectan, a través de la red ferroviaria, con uno o varios puertos marítimos de origen o destino de los tráficos tratados. En la actualidad, se encuentran en servicio los de Azuqueca de Henares y Coslada (Madrid), tmZ (Zaragoza) y Venta de Baños (Palencia). Aparte, existen lo que se denomina “*derivaciones particulares*” que incluye un total de 206 apeaderos particulares de diversa tipología, tales como, puertos secos, terminales intermodales, fábricas, campas de automoción, etc.

*Las Zonas de Actividades Logísticas (ZAL)* constituyen áreas especializadas en donde se desarrollan actividades de almacenamiento y distribución de mercancías y se prestan servicios de valor añadido. Las “zales” se encuentran especialmente ligadas a los desarrollos portuarios a los que prestan servicios logísticos necesarios para añadir valor a la cadena logística; teniendo en cuenta que el desarrollo del comercio marítimo mundial en la actualidad va ligado, sobre todo, al tráfico de contenedores movidos por buques de cada vez mayor calado, lo que exige amplias plataformas logísticas e industriales cercanas a los puertos que permitan una rápida distribución de las mercancías. En la actualidad, se encuentran en servicio las de Algeciras, Barcelona, Bilbao, Motril, Sevilla y Valencia; mientras que otras diez se encuentran en fase de planificación y promoción. Sin embargo cabe advertir las dificultades de desarrollo que están afrontando varios de estos proyectos debido a la baja demanda existente con motivo de la crisis económica que comenzó en 2.008 y la consiguiente falta de iniciativas empresariales. Particularmente destacado es el caso de la ZAL de Asturias (Zalia), ligada al Puerto de Avilés y al proyecto de ampliación del Puerto de Gijón-El Musel, que se encontraba en 2.013 prácticamente paralizada por falta de acuerdo entre las Administraciones públicas promotoras para impulsar su ejecución. Si bien, en 2.014, se consiguió refinanciar la deuda contraída por Zalia, S.A., para asegurar la continuidad del proyecto. Una sociedad pública en la que participan las dos Autoridades Portuarias mencionadas, los Ayuntamientos de Gijón y Avilés así como el Principado de Asturias. E igual situación de estancamiento padecían los proyectos de Sagunto y Valencia o el

---

*de que jueguen un papel relevante en la estrategia de impulsar a España como plataforma logística del sur de Europa*”, según afirmó D. Fernando Vizoso, Senior Manager de Infraestructuras de KPMG.

<sup>84</sup> Vid. Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2.013, pp. 20 a 27 y 75.



Polígono Industrial Logístico de Salvaterra-As Neves (PLISAN) vinculado al Puerto de Vigo<sup>85</sup>. Éste último desbloqueado no obstante a principios de 2.015.



Fuente: Ministerio de Fomento, Estrategia Logística de España, 2013<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Marco Menéndez, *De la Roza: <<Si no se soluciona la Zalia, Asturias va a desaparecer del mapa>>*, El Comercio, 4-12-13, Gijón, p. 2. Marco Menéndez, *Gijón supedita su apoyo a la Zalia a tener las mismas condiciones que Avilés*, La Voz de Avilés, 4-12-13, Avilés, p. 23. José Antonio Garmón, *Enzaliados*, El Comercio, 4-12-13, Gijón, p. 4. José A. Ordoñez, *Las otras zalias también lloran*, La Nueva España, 10-12-13, Oviedo, p. 21. Marco Menéndez, *La zalia aumenta el nuevo crédito a 90,5 millones para pagar el crédito*, El Comercio, 13-12-13, Gijón, p. 6. Santiago Millares González-Coto, *La Zalia y Sogepsa*, La Voz de Avilés, 11-3-14, Avilés, p. 30. Redacción, *El inaceptable parón del Puerto Seco de Salvaterra*, Faro de Vigo, 15-6-14, Vigo, p. 27. Redacción, *Vigo estrena puerto seco*, Atlántico Diario, 4-3-15, Vigo, p.5.

puertos a los que dan servicio, formando así un complejo ferroportuario. Todos los puertos de interés general del Estado existentes en la Península Ibérica cuentan con una terminal ferroviaria conectada a la Red de Ferrocarriles de Interés General (RFIG) excepto Almería, Motril, San Cibrao y Sagunto.

En cuanto a cuáles sean las modalidades de tráfico marítimo de mercancías a las que, según la Estrategia Logística de España, debería prestarse especial atención a efectos de estimular su desarrollo cabe citar, en primer término, el “*tráfico de tránsito de la flota mundial de contenedores*” a través de la mejora de la competitividad de los puertos mediante la reducción de las tasas portuarias y otras medidas encaminadas a optimizar la relación calidad/precio de la oferta portuaria; así como el fomento de la competitividad de los servicios de estiba con tarifas transparentes que incluyan indicadores de calidad de servicio. Pero también resulta ‘estratégica’ la promoción del “*tráfico de corta distancia (TMCD) o Short Sea Shipping (SSS)*” en sus dos modalidades de tráfico marítimo de corta distancia (TMCD), alternativo a la carretera, que incluye los servicios marítimos de contenedor o rodados y excluye las rutas con archipiélagos o de mercancías a granel, mediante la eliminación de barreras administrativas y el acercamiento de los distintos agentes implicados. Como las autopistas del mar (AdM), definidas también como servicios de TMCD alternativos a la carretera pero que cumplen ciertos criterios de selección constituidos, principalmente, por una frecuencia mínima de 3 salidas semanales y 3 escalas en diferentes puertos como máximo, y que son prestados en los “*corredores de Autopistas del Mar de la Red Transeuropea de Transporte*” en los que España se encuentra presente. De modo que, por consiguiente, constituyen un subgrupo del anterior. Pues bien, en relación con esta segunda modalidad de tráfico marítimo de corta distancia, la Estrategia propone continuar el plan de ayudas estatales en combinación con los fondos europeos para estimular el uso de las mismas<sup>87</sup>.

En definitiva, la Estrategia, que conlleva una inversión de 8.000 M€ en el sector logístico hasta 2024, propugna alcanzar un sistema de transporte multimodal seguro, eficiente y sostenible, que conecte carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos; que optimice el funcionamiento de las cadenas de transporte; y que dé respuesta a las necesidades de las empresas. Persiguiendo asimismo potenciar el papel de España como puerta de entrada, centro de tratamiento y distribución de mercancías intercontinentales para Europa. Por otra parte, algunos destacados representantes del sector portuario han valorado muy positivamente la visión global de la logística que contempla el plan<sup>88</sup>.

#### **e.- Consideraciones sobre la implementación de la logística como elemento clave de la nueva política portuaria.**

Del recorrido realizado por el conjunto de actuaciones públicas llevadas a cabo durante los últimos años para la potenciación de la actividad logística ligada al sistema

---

<sup>87</sup> Vid. Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2013, p. 82.

<sup>88</sup> Redacción, *España invertirá 8.000 millones en el sector logístico hasta 2024*, Diario Cinco Días, 26-11-13, Madrid, p. 12. A.M./M.M.A, *Morón: Fomento se desvincula de localismos como el que se propugna desde Cádiz*, Europa Sur, 26-11-13, Cádiz, p. 25.



portuario de interés general pueden destacarse, desde la perspectiva del análisis de la política pública, en cuanto al posicionamiento e intervención de los distintos actores públicos y privados implicados.

La *Unión Europea*, aunque de modo reciente, viene dando ya pasos decididos en el fomento de la actividad logística en el conjunto del territorio europeo mediante la creación de un <<grupo de alto nivel sobre transportes y logística>> el 29 de junio de 2012 en cuanto considera que puede ser fuente para un crecimiento económico sostenible y sostenido en las próximas décadas. Además, dado el carácter de política global que suele acompañar a las intervenciones de este tipo, considera que ha de ser precisamente la Autoridad europea la que haga la función de catalizadora del conjunto de intereses, a veces muy difusos, que se mueven en este ámbito, sirviendo de medio de conexión entre los operadores económicos y los usuarios.

El *Gobierno Español*, a través del Ministerio de Fomento, ha mostrado igualmente una fuerte implicación en el desarrollo de la logística en nuestro país con la aprobación de la <<Estrategia Logística de España>> el 25 de noviembre de 2013. Concurren respecto del Ejecutivo nacional las mismas motivaciones de fondo que se dan a nivel comunitario –de aprovechar las potencialidades económicas del sector como fuente de crecimiento económico y de empleo- pero, además, aparecen reflejados otros objetivos más próximos como es la posibilidad de convertir a España en la “puerta de entrada” en Europa de los productos procedentes de África, Asia y América, haciendo valer nuestra privilegiada posición geoestratégica. Obedece también a la dimensión de diseño territorial nacional que exige la política logística en su conjunto, en cuanto conlleva la determinación de la ubicación de los nodos logísticos y la complementariedad entre ellos. De responder a la exigencia de coordinación de los distintos modos de transporte y de las diferentes Administraciones públicas autonómicas, teniendo en cuenta la política comunitaria. Y finalmente, a la necesidad de investigar en la materia; de formar al personal necesario y establecer aquellos instrumentos precisos para hacer operativo el sector logístico (unidad logística, órgano central de coordinación de la política de transportes, ley del sector logístico, código de buenas prácticas, instauración de “ventanillas únicas”, integración de las redes de comunicación, interoperabilidad de la cadena de transporte, etc.). A propósito de este último punto interesa destacar que, desde la constitución de la ‘unidad logística’ en febrero de 2014, de las 18 medidas prioritarias contempladas en la <<Estrategia Logística de España>> -12 de las cuales fijaban un plazo de ocho meses para registrar algún tipo de avance-, aquéllas en las que más se ha avanzado han sido precisamente las vinculadas al fomento de la intermodalidad ferroviaria (como la propuesta de crear una autopista ferroviaria Algeciras-Madrid-Zaragoza con salida por Irún y la Juquera; o el desarrollo de planes de fomento del uso del tren por sectores industriales clave, tales como la automoción, la química o la siderurgia) de la que se tratará ampliamente en el siguiente apartado<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Sandra Lorente, *El ferrocarril encabeza los primeros avances de la Estrategia Logística*, El Vigía (Edición Nacional), 14-7-14, Barcelona, p. 2.

El **Presidente de Puertos del Estado**, D. José Llorca Ortega, por su parte, apuesta decididamente por el desarrollo de la función logística destacando que, en este ámbito, los puertos y las iniciativas del sistema portuario constituyen ya elementos de referencia dentro del sistema de transporte. Por esta razón, Puertos del Estado participó en la elaboración del documento <<*Estrategia Logística de España*>> presentado por el Ministerio de Fomento. Y, a partir de sus objetivos, el Organismo público portuario está impulsando la participación de las distintas Autoridades Portuarias en proyectos de colaboración público-privados para la explotación de terminales ferroviarias y puertos secos que sirvan bien para consolidar o bien para desconcentrar determinados tráficos portuarios. E igualmente se propone la potenciación de la función logística de los puertos mediante el desarrollo de zonas económicamente viables asociadas a tráficos portuarios<sup>90</sup>.

Las **Autoridades Portuarias**, de otro lado, evidentemente defienden sin ambages el despegue de las actividades logísticas directamente vinculadas a la actividad portuaria que realizan (terminales intermodales, ZADs, ZALs, puertos secos y terminales marítimas interiores). Por lo que, dejando a salvo alguna ‘visión localista’ del desarrollo de la actividad, la práctica totalidad de los puertos españoles tienen una visión territorial amplia de la logística que trasciende por supuesto los límites del recinto portuario, extendiéndose por su hinterland natural y buscando, en la mayoría de los casos, una expansión europea<sup>91</sup>. En concreto, el Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao, Sr. Arteagabeitia de la Fuente, afirmaba en 2.010 que “*la propia autoridad portuaria va a liderar la creación de Zales que dispongan de enlaces ferroviarios. Estamos pensando en zonas situadas en la Meseta para estar cerca de Madrid y Valladolid, y en el Valle del Ebro para no perder mercado en La Rioja y en Aragón*”. Así, de acuerdo con este planteamiento, el puerto de Bilbao ha aplicado en los últimos años una estrategia de penetración en el capital social de la entidades gestoras de puertos secos, terminales ferroportuarias o centros logísticos incluidos en su zona de influencia, tales como los de Burgos, Murcia y Zaragoza, con la finalidad de impulsar el desarrollo de líneas de ferrocarril que transporten hasta la dársena bilbaína productos tanto manufacturados como agrícolas de cara a la exportación<sup>92</sup>.

Al mismo tiempo, en relación con la dársena bilbaína, cabe destacar su incorporación, junto con el Puerto de Pasajes, al denominado <<*Basque Country Logistic*>>. Se trata de un proyecto impulsado directamente desde el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco con el propósito de aprovechar todo el potencial de la Comunidad Autónoma como plataforma logística del sudoeste europeo gracias a la complementariedad de los puertos de Bilbao, Pasajes y

---

<sup>90</sup> José Llorca Ortega, *Apuesta por la función logística e intermodal de los puertos*, Nuevo Lunes, Suplemento Especial 33 Aniversario, Tribuna de Administración Pública, 24-2-14, Madrid, p. 49.

<sup>91</sup> Vid. José Ramón De la Fuente Arteagabeitia, Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao, *Vamos a potenciar nuestra presencia en las zonas logísticas con enlaces ferroviarios*, Revista Puertos del Estado número 156 marzo-abril de 2.010, Madrid, pp. 50-51.

<sup>92</sup> EFE y M.B.B., *El puerto de Bilbao se hace socio de Nonduermas para exportar frutas a Europa*, La Verdad de Cartagena, 4-1-14, Cartagena, p. 12. EFE, *El puerto de Bilbao amplía su red de plataformas logísticas a Zaragoza*, El Periódico de Aragón, Zaragoza, 4-1-14, p. 30. DB y Miranda, *El Puerto de Bilbao refuerza lazos con las plataformas logísticas de Murcia y Zaragoza*, Diario de Burgos, 8-1-14, Burgos, p. 22.

Bermeo; la actividad logística de Arasur, Lezo y Jundiz; la promoción de los aeropuertos vascos –como el alavés de Foronda-, las conexiones de la nueva red ferroviaria vasca y el aprovechamiento de las conexiones por carretera hacia Madrid, París y el Mediterráneo. Además, pretende configurarse como paso obligado de las conexiones del arco atlántico y de la ruta E5 a través de las autopistas y autovías vascas. De modo que tiene en cuenta tanto el hinterland próximo como el ampliado. Todo ello discurre en paralelo con su deseo de realizar una gestión próxima y directa de las infraestructuras logísticas vascas. No aspira a ser una mera marca sino a impulsar una gestión colaborativa, eficiente y sostenible en el tiempo. El Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao, D. Axier Atutxa Zaldegui, lo explica del siguiente modo: *“La unión hace la fuerza y <<el volumen genera volumen>>. A partir de que la marca es conocida mundialmente son los operadores los que tienen que dar a conocer sus opciones concretas para ganar la partida al resto.”* Que es el mismo concepto -de clúster para la mejora competitiva- que maneja el Puerto de Bilbao a través de *<<Uniport Bilbao>>*<sup>93</sup>.

El referido proyecto se vio relanzado en 2.014 con el acuerdo alcanzado en el Congreso de los Diputados por los Grupos parlamentarios para financiar durante ese mismo año la obras del nudo de Vergara, esencial para que la *<<Y ferroviaria Vasca>>* se pueda ver terminada en 2.018. En el mismo se instaba además al Gobierno a impulsar una política orientada a aumentar la influencia del Puerto de Bilbao *“bajo un modelo de gestión público-privado con operadores logísticos y ferroviarios en la plataformas de Jundiz y Arazur, una vez realizados los correspondientes estudios”* y *“efectuados los trámites previstos en la legislación portuaria”*<sup>94</sup>.

De otro parte, se detecta un criterio de óptima utilización del espacio portuario y de incremento del mismo cuando es posible desde un punto de vista económico y técnico. O dicho de otro modo, sin amplias plataformas para el almacenamiento hoy en día el tráfico portuario de mercancías se halla muy limitado. Así, el Sr. Valls i Riera, Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, afirmaba ya en 2.007, en relación con el entonces recién aprobado ‘Plan de Reordenación de Espacios Portuarios’ que iba a poner en valor 20 hectáreas del puerto, que: *“el proyecto persigue una racionalización del suelo portuario, fundamental en el actual contexto de incremento de tráfico y de congestión creciente del espacio”*. A lo que se unía el proyecto de ampliación del

---

<sup>93</sup> Redacción, Asier Atutxa Presidente de la Autoridad Portuaria: *<<el desarrollo del puerto de Bilbao pasa por vender infraestructura y servicio, ligado a la competitividad>>*, Marítimas, 7-2-14, Barcelona, p. 4. Ver además, Jaime Pinedo, *“Basque Country Logistic” Logística con sello propio*, Diario del Puerto, 27-11-13, Barcelona, edición digital ([www.diariodelpuerto.com](http://www.diariodelpuerto.com)), que realiza al respecto una entrevista a Ana Oregui, Consejera del Departamento Medio Ambiente y Política Territorial.

<sup>94</sup> M.O., *Fomento acepta dar un empujón al AVE y licitará este año las obras del nudo de Bergara*, El País, Edición del País Vasco, 28-2-14, Bilbao, p. 24. Mikel Segovia, *Alonso acuerda con el PNV desbloquear el “nudo de Bergara” del TAV y licitarlo este año*, El Mundo, Edición del País Vasco, 28-2-14, Álava, p. 4. Miriam Vázquez, *El PNV arranca un acuerdo para impulsar el TAV*, 28-2-14, DEIA, Bolueta, p. 24.

puerto, finalizado en 2.012, que logró triplicar el espacio dedicado a la ZAL alcanzando las 200 hectáreas<sup>95</sup>.

Por otra parte, la estrategia logística planteada a nivel nacional –recogida en la <<Estrategia Logística de España>>, en la que trabaja el Ministerio de Fomento y representantes de más de 2.400 empresas- ya contempla, como uno de sus objetivos, la mejora de la competitividad de los principales sectores industriales de la economía (la automoción, la siderúrgica, la petroquímica y la agricultura, entre otros)<sup>96</sup>. Esta idea se refuerza con la percepción que tienen **las principales organizaciones empresariales, como las del sector del automóvil**, que estiman que los esfuerzos de competitividad realizados desde que comenzó la crisis económica (recortes de plantilla, reducciones salariales y flexibilidad laboral) tendrán que continuar en los próximos años por otra vías, y una de ellas será la logística que actualmente tiene unos costes para la automoción equivalentes a la mano de obra. Por lo tanto *“la logística será la variable que marcará el futuro del sector y determinará si nuestro país puede seguir ocupando una posición relevante entre los líderes mundiales (actualmente es la décima potencia)”*, señala un informe elaborado por PwC y Anfac. En concreto, apuesta por consensuar medidas para rebajar el coste del transporte a 1.200 kilómetros de distancia, donde se encuentra nuestro principal mercado, Centroeuropa, dado que el tren comienza a ser competitivo a partir de los 600 kilómetros de distancia (v.gr., mejora de la infraestructura ferroviaria, de la longitud de los convoyes, de la velocidad media, de la puntualidad, del rendimiento del material, de la rentabilidad). Y además destaca la importancia que tiene el desarrollo del transporte por ferrocarril a través del Corredor Mediterráneo y del acceso ferroviario a los puertos para la exportación y el transporte de componentes de la automoción y de vehículos terminados<sup>97</sup>.

Por último, cabe destacar en este apartado que los **responsables de los organismos y empresas del sector logístico** se encuentran muy implicados en su perfeccionamiento. Sin embargo, dado el carácter fuertemente planificador, técnico y directivo de la actividad así como la vasta extensión del sector que incluye a la totalidad de los organismos y las empresas vinculados al transporte, el almacenamiento y la distribución además de los grandes centros de producción que incorporan todas estas actividades como parte de su funcionamiento, el lógico interés económico subyacente se canaliza a través de encuentros periódicos programados (caso del Salón Internacional de Logística de Barcelona) o de contactos puntuales para analizar con rigor los problemas concretos que se plantean.

---

<sup>95</sup> Vid. Jordi Valls i Riera, Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, *El Puerto ampliado podrá alcanzar tráfico anual de 130 millones de toneladas y 10 millones de contenedores*, Revista Puertos del Estado número 139 febrero-marzo de 2.007, Madrid, pp. 4 a 7.

<sup>96</sup> Núria Riu, *La logística se reivindica como nuevo motor económico*, Diari de Tarragona, 8-12-13, Tarragona, p. 8.

<sup>97</sup> D.C.S., *La clave de la Logística*, El País (Suplemento Extra), 13-12-13, p. 6.

#### **f.- Una apuesta logística diferente: el desarrollo de Zonas Francas Portuarias.**

Un planteamiento específico en el ámbito de la logística asociada a la actividad portuaria lo constituye la creación, el fortalecimiento y la expansión de las denominadas zonas francas<sup>98</sup>. A este respecto, cabe comenzar destacando *el proyecto diseñado en Cádiz* dónde, desde la Confederación de Empresarios de la Provincia, la Autoridad Portuaria Bahía de Cádiz y la Delegación del Gobierno en la Zona Franca se apuesta por la creación de una <<gran plataforma logística del Sur de Europa>> sobre la base de ampliar, en cinco años, la Zona Franca del Puerto de Cádiz de los 350.000 m<sup>2</sup> actuales (con una ocupación del 97%) hasta 1.350.000 m<sup>2</sup>, expandiéndose a Puerto Real, Jerez, Los Barrios, La Línea y Algeciras con la autorización de Aduanas y el apoyo del Gobierno. Se trata de aprovechar así el régimen de perfeccionamiento activo que beneficia a los empresarios al tratarse de un área de fiscalidad especial. Lo que fue contestado inicialmente desde la Autoridad Portuaria algecireña considerándolo un planteamiento ‘localista’ frente al planteamiento global que vendría representado por la <<Estrategia Logística España>><sup>99</sup>. En relación con el puerto de Algeciras, sin embargo, los responsables de la expansión de la zona franca gaditana proponen facilitar la implantación de empresas para incrementar la producción junto al que ya es el mayor centro de distribución de España en lo que sería el nuevo “*recinto fiscal*” de Los Pastores de 115.000 m<sup>2</sup>. El Delegado Especial de la Zona Franca en Cádiz, D. Jorge Ramos, afirmó a este respecto que: “*si tenemos el centro de distribución con una renta de la situación geográfica, parece evidente que si somos capaces de añadirle la*

---

<sup>98</sup> Existen también los llamados <<*depósitos francos*>>, de menores proporciones, sometidos al mismo régimen aduanero que las zonas francas que ofrecen a sus clientes sólo un servicio de custodia de mercancías al margen de aranceles e impuestos. Los depósitos francos se encuentran ubicados en: Algeciras, Alicante, Bilbao, Cartagena, Gijón, A Coruña, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid-Aeropuerto, Málaga, Pasajes, Santander, Tarragona, Valencia, Villafría (Burgos) y Zaragoza. Vid. Agencia Tributaria Estatal, Gobierno de España, *Regímenes aduaneros económicos, Zonas y Depósitos francos*, Agencia Tributaria, página digital. Recogido el 12 de diciembre de 2.013. Y Redacción, *El depósito franco de Bilbao recibe cada año 400.000 toneladas de mercancías*, Diario del Puerto, Barcelona, 20-5-14, p. 14.

<sup>99</sup> Mercedes Morales, *La Confederación de Empresarios de Cádiz lidera el debate sobre logística*, La Voz de Cádiz, 4-12-13, p. 6. A.M./M.M.A, Morón: *Fomento se desvincula de localismos como el que se propugna desde Cádiz*, Europa Sur, 26-11-13, Cádiz, p. 25.

Lo anterior sin olvidar el planteamiento que mantiene el llamado ‘Foro de Debate de Cádiz 2012’ de creación de un gran puerto de contenedores en la zona gaditana de ‘La Cabezueta’ que llevaría anexa una zona de actividades logísticas (ZAL) en ‘Las Aletas’. Redacción, *Contenedores y zona logística*, Diario de Cádiz, 7-1-14, Cádiz, p. 10.

*producción de mercancías, pues seremos incluso más competitivos*”<sup>100</sup>. Afrontando el recinto franco gaditano que cuenta con una larga trayectoria empresarial -pues fue creado por Orden de 12 de abril de 1.933-, en cualquier caso, dentro de la ciudad, el reto de la reordenación de su recinto exterior y el fomento en la profundización en tareas de I+D+i. Además, se ha creado una Oficina de captación de nuevos inversores que apoyen los proyectos de expansión ya citados.

Idea que también está presente en la creación de la **Zona Franca del Puerto de Sevilla** (que junto a la de Barcelona, Cádiz, Vigo, Santa Cruz de Tenerife y Gran Canaria, se unen al resto de las 76 zonas francas existentes en Europa) acordada el 30 de julio de 2.013 y en la que participa activamente el Ayuntamiento hispalense junto con la Autoridad Portuaria de Sevilla y la Cámara de Comercio. Las instalaciones se ubicarán inicialmente en 72 hectáreas de superficie de dominio público portuario situadas en el polígono de Torrecuellar que se destinarán al almacenaje, transformación y distribución de mercancías. Pero, posteriormente, se pretende su ampliación a otras áreas del puerto así como cercanas al aeropuerto. Concretamente a unas 70 hectáreas ubicadas junto a la industria aeronáutica de San Pablo. De manera que las empresas que se instalen en la referida zona –unas 20 ya se encuentran comprometidas y otras 20 más interesadas; aunque el Presidente de la Confederación de Empresarios de Sevilla (CES), D. Miguel Rus, rebaja la cifra pero señalando a empresas punteras como Renault o Airbus- gozarán de ventajas fiscales, especialmente de la exención de impuestos mientras la mercancía no abandone la zona (estimándose un ahorro de entre el 15 y el 20% en aranceles y de un 21% en IVA). Así se espera que, cuando entre en funcionamiento, el recinto sevillano mueva alrededor de 1.700.000 toneladas y que genere unos 1.100 M€<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> A. Muñoz, *Zona Franca apuesta por aliar la producción al puerto de Algeciras*, Europa Sur, 10-4-14, Cádiz, p. 21.

<sup>101</sup> Nicol Jiménez, *El Ayuntamiento prevé abrir la zona franca en septiembre*, El Correo de Andalucía, 20-2-14, p. 6. Stella Benot, *Cuarenta empresas están interesadas en instalarse en la zona franca*, ABC, Edición de Sevilla, 7-4-14, Sevilla, pp. 20 y 21. Francisco Javier Recio y Miguel Ruiz Aranda, *Autorizada la zona franca que espera el desbloqueo del río*, El Mundo (Edición Sevilla), 29-7-14, Sevilla, p. 1. Juan Diego Márquez, *La zona franca facturará mil millones al año*, La Razón (Nacional), Edición Sevilla, 29-7-14, Sevilla, p. 35. M. Ruesga, *Las empresas instaladas podrán ahorrar hasta un 20% en aranceles*, Diario de Sevilla, 29-7-14, Sevilla, p. 9.

## Gráfico del proyecto de la Zona Franca de Sevilla.



### Ilustración 31

Fuente: Puerto de Sevilla y Ayuntamiento de Sevilla. Dpto. de Infografía<sup>102</sup>.

De otro lado, el *Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, creado en 1.947, se encuentra muy desarrollado y plenamente activo. Así, por ejemplo, el área viguesa cuenta con la marca Citröen como corporación líder pero también con otras 400 empresas que dan trabajo a 18.000 personas. Los polígonos de <<Balaídos>> y <<Bouzas>> ya no disponen de un metro cuadrado libre. Razón por la cual, la Autoridad Portuaria, el Consorcio y la Xunta de Galicia acordaron en 2.014 reimpulsar el proyecto de desarrollo del nuevo puerto seco <<Salvaterra-As Neves>> -que llevaba ya tiempo paralizado- con tres millones de metros cuadrados (3.091.429 m<sup>2</sup> de superficie total, 1.681.444 m<sup>2</sup> dedicados a zonas de actividades logísticas y 449.393 m<sup>2</sup> destinados a áreas verdes) conformando de esta manera el mayor espacio dedicado a la logística en Galicia. Dentro del mismo, la Delegada del Gobierno en el Consorcio tiene la intención de crear un nuevo recinto franco captando inversores con los beneficios

<sup>102</sup> Vid. M. Ruesga, *Las empresas instaladas podrán ahorrar hasta un 20% en aranceles*, Diario de Sevilla, 29-7-14, Sevilla, p. 9.

fiscales que ofrece para empresas que se dediquen al comercio con terceros países<sup>103</sup>. Un proyecto que se uniría a otro especialmente innovador en el área viguesa como es el llamado <<viviero de empresas de transferencia aeroespacial>> (SBAI) que busca la aplicación empresarial de la tecnología desarrollada por la Agencia Espacial Europea y que debería estar listo en 2.014<sup>104</sup>.

Por último, no debe olvidarse el importante despegue que ha tenido el polígono industrial de la **Zona Franca de Barcelona**. Que constituye en la actualidad la más importante área industrial de España, con 12 millones de m<sup>2</sup>, en la que se ubican más de trescientas empresas. Dispone además de un parque logístico de 285.000 m<sup>2</sup> dedicado al almacenaje y distribución de mercancías y un área de negocios de 120.000 m<sup>2</sup> con servicios de la máxima calidad. Gestionada por un consorcio de entidades públicas desde su creación en 1.916, cuenta en sus más de 90 años de existencia con una larga tradición de captación de proyectos al servicio de las necesidades del tejido industrial. Razón por la cual, ha optado decididamente por la implantación de un área de 50 hectáreas dirigida a la innovación permanente, denominada <<ZB Barcelona Zona Innovació>>, aprovechando las instalaciones de la antigua fábrica de SEAT. Y otra de unas 44 hectáreas, calificada urbanísticamente como <<Zona 22AL>>, dedicada al desarrollo del sector de la alimentación, muy cerca de Mercabarna.

Además, su importancia estratégica se acrecienta si tenemos en cuenta que se ubica en el centro de una gran zona logística que acoge –además del puerto de Barcelona y el aeropuerto del Prat– las instalaciones de la ZAL y de Mercabarna. Todo ello, a su vez, dentro de una gran área metropolitana de 7 millones de personas y un clúster empresarial de 33.000 empresas cuya facturación en 2.014 se estima en unos 14.000 M€, especializadas en operaciones de exportación y transporte internacional. Pues bien, si a lo anterior sumamos su privilegiada ubicación en el centro de denominado “Arco Mediterráneo”, queda justificada su vocación de convertirse en el principal punto de entrada de mercancías por vía marítima hacia Europa, superando incluso a los grandes puertos europeos de la fachada atlántica<sup>105</sup>.

Este somero recorrido por la actualidad portuaria de las zonas francas en España merece, sin embargo, unas **consideraciones de conjunto** aunque sean breves. Para ello conviene comenzar resaltando que se trata de una ‘*idea logística*’ que ha arraigado firmemente en el panorama mundial pues, no en vano, existen en el momento presente unas 3.500 en todo el planeta que dan trabajo a unos 60 millones de personas lo que supone el 3% de la población activa mundial, según datos facilitados por el Presidente de la Organización Mundial de Zonas Francas (Wfzo), D. Mohamed Alzoori<sup>106</sup>. Pero se trata además de una “*experiencia logística que cabe calificar de exitosa en nuestro*

---

<sup>103</sup> S. Antón, *La Zona Franca apuesta por sus ventajas fiscales para atraer empresas al puerto seco*, La Voz de Galicia, 27-2-14, Vigo, p. 1.

<sup>104</sup> JTA, *El Concello presiona para llevar el viviero espacial al Auditorio*, Atlántico Diario, , 28-2-14, Vigo, p. 3.

<sup>105</sup> Redacción, *Barcelona Polo Logístico del Sur de Europa*, Marítimas, 24-2-14, Barcelona, p. 49. Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, *Què és el consorci?*, Portal digital del Consorcio de la Zona Franca de Barcelona ([www.elconsorci.net](http://www.elconsorci.net)). Recogido el 25 de noviembre de 2.013.

<sup>106</sup> J. Planes, *Las 3.500 zonas francas generan casi 60 millones de puestos de trabajo*, La Razón, 21-6-14, Madrid, p. 34.



país” (la zona barcelonesa data de 1.916 siendo luego regulada por el Real Decreto-ley de 2 de julio de 1.929) cuyo aspecto clave se encuentra, según la normativa aplicable (vid.<sup>107</sup>), en que a un territorio de la Unión Europea o a locales situados en su territorio, separados del resto del mismo, se les aplica una normativa especial consistente esencialmente en que las mercancías importadas se consideran que ‘no se encuentran en territorio comunitario’ a efectos de la aplicación de los derechos de importación y de las medidas de política comercial comunitaria sobre las mercancías importadas. Y lo mismo ocurre con las mercancías comunitarias para las que una legislación específica lo prevea; que se beneficiarán en razón de su inclusión en la zona franca o del depósito franco de las medidas relacionadas con la exportación de mercancías; concretadas, fundamentalmente, en la exención de derechos de la hacienda pública.

En España, es el Ministerio de Hacienda el que autoriza la creación de una zona franca o depósito franco previa solicitud de los informes que juzge convenientes de las autoridades públicas. Su constitución, como regla general, conlleva la creación de un Consorcio público en el que participa el Ayuntamiento, el Estado, la Autoridad Portuaria, la Cámara de Comercio y representantes del sector empresarial implicado y de las compañías ferroviarias de transporte que operen en la zona. Debiendo de tenerse en cuenta que su estructura organizativa, reflejada en sus Estatutos, se encuentra formada por el pleno y el comité ejecutivo, al frente del cual se sitúa el Delegado del Gobierno, en representación del Ministerio de Hacienda.

Dentro de este esquema organizativo, las seis zonas francas existentes en España “*parten de una idea común que es la de generar actividad económica, fundamentalmente de carácter logístico e industrial*”, merced a los beneficios que conlleva la instalación de empresas en su perímetro. La realidad de cada una de las zonas francas en España, sin embargo, es muy dispar, ya que mientras Barcelona y Vigo (1.916, 1.947) se muestran fuertemente asentadas y con una muy considerable actividad económica debido a la instalación en su suelo de importantes empresas de automoción y otras de elaboración de productos altamente tecnológicos, las restantes se encuentran en un estado todavía no consolidado o de escaso desarrollo. De modo que, por ejemplo, la experiencia gaditana -que data de 1.933, como ya he señalado-, aunque de gran interés para la economía local y con empresas muy especializadas, no ha conseguido todavía una dimensión y una proyección notables. Acometiendo en la actualidad, precisamente, un proceso de renovación, actualización y redimensionamiento ya que el área habilitada en el momento presente se encuentra totalmente saturada con 71 empresas. Mientras que la de Sevilla se encuentra todavía en un estado embrionario previo a su despegue, habiéndose ya aprobado sus Estatutos y la composición del Consorcio. Y, por su parte, las zonas francas de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife (2.006) ofrecen una problemática específica pues a su ubicación geográfica ultraperiférica respecto del resto de la Unión Europea, se añade el hecho de que su régimen aduanero especial ha de convivir con el régimen fiscal especial propio de las Islas. Pero, en cualquier caso,

---

<sup>107</sup> La normativa aplicable viene representada por el Reglamento CEE 2.913/92, del Consejo, de 12 de octubre de 1.992, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario; el Reglamento CEE 2.454/93, del Consejo, de 2 de julio de 1.993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación de la norma anterior; y la Orden de 2 de diciembre de 1.992 por el que se dictan normas sobre zonas y depósitos francos.

merece la pena retener la idea de que *‘la creación de zonas francas aparece como una alternativa logística para promover el desarrollo industrial de enclaves concretos’*, aunque sean extensos, para que lideren la activación económica del resto del tejido industrial incluido en las zonas de influencia de los puertos elegidos para su ubicación que continuarían potenciándose en los años sucesivos merced al apoyo comprometido de los diversos actores públicos y privados implicados.

### **C.- El desarrollo de las interconexiones ferroviarias de los puertos, un objetivo claramente definido por el Ministerio de Fomento como medida clave para el éxito global de la política portuaria.**

#### **a.- Las interconexiones ferroviarias en los puertos, un punto de encuentro entre las Entidades públicas empresariales del Ministerio de Fomento.**

A Puertos del Estado, como entidad pública adscrita al Ministerio de Fomento, le corresponde la función de coordinar y supervisar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte que se refieran a los puertos de interés general. En particular, Puertos del Estado participa en la tramitación y la adopción de los convenios de conexión entre las Autoridades Portuarias y ADIF, para su aprobación por el Ministerio de Fomento, y coordina su aplicación y seguimiento. Asumiendo las Autoridades Portuarias la condición de administradores de la infraestructura ferroviaria dentro de su respectiva zona de servicio portuario<sup>108</sup>.

Conviene retener además, como principios básicos que inspiran la gestión de las infraestructuras ferroviarias existentes en los puertos del Estado<sup>109</sup>, que las infraestructuras de esta naturaleza que, en cada momento, existen en el ámbito de los puertos de interés general y que se encuentran conectadas con la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG), *“forman parte de ésta”* desde que así se establece mediante Orden del Ministerio de Fomento. La conexión de las citadas infraestructuras ferroviarias con la RFIG se regula por un convenio en el que se establecen las obligaciones y derechos de cada una de las partes, la Autoridad Portuaria y Adif<sup>110</sup>. Debiendo tenerse en cuenta que la Autoridad Portuaria de cada puerto de interés general ejerce, además, respecto de las infraestructuras ferroviarias existentes dentro de su respectiva zona de servicio, las funciones que se atribuyen en la Ley del sector al denominado *“administrador de infraestructuras ferroviarias”*. Funciones que van desde la aprobación y ejecución de los proyectos de construcción; o su administración, control e inspección; hasta su explotación económica, incluyendo la propuesta al Ministerio de Fomento para la fijación de las tarifas y cánones por su uso<sup>111</sup>. Lo que le asegura, en

---

<sup>108</sup> Vid. el artículo 18.1.1) del Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

<sup>109</sup> Vid. el artículo 36 de la Ley del Sector Ferroviario 39/2.003, de 17 de noviembre.

<sup>110</sup> Ministerio de Fomento, Estrategia Logística de España, 25 de noviembre de 2.013, p. 16.

<sup>111</sup> Vid. Artículo 21.1, párrafos a), b), c), d), e), j), k), l) y o) de la Ley del Sector Ferroviario 39/2.003, de 17 de noviembre.

definitiva, al correspondiente Organismo portuario la competencia respecto de la gestión integral de la infraestructura ferroviaria en el interior de su recinto.

Pues bien, atendiendo a las referidas disposiciones, a finales de octubre de 2.011, el Ministro de Fomento y los entonces Presidentes de Puertos del Estado y Adif procedieron a la firma de los respectivos convenios por los que se regulaba la conexión ferroviaria de 11 Puertos (Vigo, Marín-Ría de Pontevedra, Vilagarcía de Arousa, A Coruña, Ferrol, Tarragona, Castellón, Valencia, Alicante, Huelva y Bahía de Algeciras) con la infraestructura administrada por Adif. Los acuerdos suscritos establecían las condiciones operativas de la red, los derechos y obligaciones de las partes para la conexión física así como para la gestión de las operaciones de circulación en las infraestructuras ferroviarias existentes. Los acuerdos también recogían las reglas que rigen la conexión de ambas infraestructuras ferroviarias y la delimitación de los puntos de conexión entre las infraestructuras gestionadas por Adif y por los distintos puertos<sup>112</sup>. Un impulso pues dado desde el conjunto de los Organismos públicos responsables de ambos tipos de transportes para mejorar la conectividad de los puertos del Estado a través del ferrocarril; de gran importancia en la medida en que propiciaba un cambio cualitativo en el intercambio modal a la vez que constituye uno de los elementos más destacados para la “*gestión sostenible*” del sistema portuario<sup>113</sup>.

#### **b.- La presencia de las terminales de ferrocarril en los puertos de interés general.**

Por consiguiente, los convenios de conexión entre las respectivas Autoridades Portuarias y ADIF regulan la conexión ferroviaria de los puertos, donde se ubican terminales ferropuertas, con el resto de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG). Sin embargo, todavía existen algunos puertos de interés general que no tienen firmado un convenio con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias o bien que no disponen de infraestructuras de este tipo. El mapa que sigue a continuación permite identificar a los puertos de interés general existentes en la Península Ibérica según dispongan o no de conexión ferroviaria a la RFIG y/o de convenios de conexión. De su contenido, puede deducirse que, a fecha de agosto de 2.013, 17 puertos contaban con conexión ferroviaria a la RFIG y convenio de conexión. Mientras que 4 puertos disponían de conexión ferroviaria a la RFIG, pero no de convenio de conexión (Barcelona, Cádiz, Cartagena y Málaga), lo que no impide que se desarrolle tráfico ferroviario con ellos. No contando, por último, 4 puertos con conexión ferroviaria a la RFIG (Motril, Almería, San Cibrao y Sagunto).

---

<sup>112</sup> Redacción, *Una gestión coordinada*, Revista Puertos número 162, octubre-noviembre de 2.011, Madrid, pp. 16 y 17.

<sup>113</sup> Obdulio Serrano Hidalgo, *Sostenibilidad en el Sistema Portuario de Titularidad Estatal*, División de Sostenibilidad de Puertos del Estado, Puertos del Estado, 2.012, Castellón, p. 17.

### Mapa de conexiones ferroviarias de España a la RGIF.



### Ilustración 32

Fuente: Ministerio de Fomento, Estrategia Logística de España, 2013<sup>114</sup>.

La oferta ferroviaria del ***Puerto de Barcelona*** merece una especial atención al contar con vías dedicadas al transporte de mercancías con varias terminales; haber renovado su infraestructura para adaptarla al ancho internacional (UIC); y extender la longitud de sus vías para trenes de 750 metros, especialmente en conexión con las terminales de contenedores. Además, amplía la oferta de servicios y sirve a los cuatro corredores principales (atlántico, mediterráneo, transversal y del Ebro). Siendo así que el tráfico ferroviario de contenedores en el puerto alcanzó el 8% del total en 2.010 siendo el objetivo llegar hasta el 23% a medio plazo<sup>115</sup>. En el conjunto de ***Cataluña***, se están realizando también importantes obras de mejora en las conexiones ferroviarias. Así, a finales de 2.013, se adjudicaron las obras de las nuevas conexiones ferroviarias para el puerto de Barcelona y entró en servicio la línea de ancho UIC entre Tarragona y Castellbisbal. Al mismo tiempo, se encuentra en obras la duplicación de la vía

<sup>114</sup> Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2.013, Figura 4, p. 24. Datos de agosto de 2.013.

<sup>115</sup> Rosa Puig, Directora Comercial, *Oferta Ferroviaria del Port de Barcelona*, página digital del puerto de Barcelona ([www.portdebarcelona.es/cat](http://www.portdebarcelona.es/cat)), pp. 4-6.

convencional entre Vandellós y **Tarragona** y, durante 2.014, se iba a estrenar la nueva terminal ferroviaria en este último puerto. Además, se anuncian como parte del <<Corredor del Mediterráneo>> las próximas conexiones en ancho de vía europeo entre Vandellós y Vila-Seca y Vandellós-Castellón. A lo que ha de sumarse que, para finales de 2.014, licitaron ya las nuevas obras de los accesos ferroviarios al Puerto de Barcelona que, junto con los viarios adjudicados en el mes de julio, van a hacer realidad una actuación que comenzó a gestarse ya hace doce años<sup>116</sup>.

El **Puerto de Valencia**, por su parte, dispone también de una considerable infraestructura ferroviaria que permite el acceso a los muelles Príncipe de Asturias, del Sur, Espigón del Turia, de Levante (Xitá), del Norte y Dique Este. Con una longitud de vías inferior que el puerto de Barcelona, aborda igualmente en la actualidad un proceso de adaptación de su red interior a estándares europeos (ancho UIC y convoyes de 750 metros); una red que se encuentra parcialmente electrificada y que cuenta con longitudes máximas de trenes de 463 metros<sup>117</sup>. Pero, en todo caso, conviene retener que las Autoridades Portuarias citadas a las que se unen el resto de las Autoridades Portuarias afectadas, con especial mención a las de **Alicante y Cartagena**, junto con las Administraciones autonómicas respectivas, reclaman la urgente ejecución del <<Corredor del Mediterráneo>> como instrumento indispensable para el crecimiento. En concreto el Presidente del Puerto de Cartagena, D. Antonio Sevilla, prevé que las obras de los accesos ferroviarios al muelle de Escombreras puedan estar concluidas antes del 31 de diciembre de 2.016, lo que permitirá su conexión con Madrid y el resto de salidas tradicionales. Agregando que “*cuando llegue el Corredor Mediterráneo se incorporará esa línea, y seguirá otra muy apetecible que es la conexión con Europa*”<sup>118</sup>. A este respecto se pueden apuntar, como actuación más destacada para la construcción del corredor en la zona valenciana, que está prevista la implantación del tercer carril entre Valencia y Castellbisbal<sup>119</sup>. Pero igualmente, la Consejería de Infraestructuras,

---

<sup>116</sup> Redacción, *Los puertos de Barcelona y Tarragona verán potenciadas sus infraestructuras ferroviarias durante 2014*, Marítimas, 22-11-13, Barcelona, p. 3. Redacción, *Corredor Mediterrani*, Diari Més Tarragona, 16-12-13, Tarragona, p. 4. Redacción, *Intermodalidad y más proyección internacional son los objetivos del puerto para este 2014*, Marítimas, 3-1-14, Tarragona, p. 5. Redacción, *Los accesos viarios al puerto se adjudicarán a finales de julio tras 12 años de retrasos*, El Vigía de Catalunya, 7-7-14, Barcelona, p. 1.

<sup>117</sup> Ramón Gómez Ferrer-Boldova, *Información sobre la red ferroviaria del puerto de Valencia*, 11 de marzo de 2.013, página digital del puerto de Valencia ([www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)), pp. 10 a 20.

<sup>118</sup> Autoridad Portuaria de Tarragona, *La urgencia del corredor del Mediterráneo*, 14-2-2.013, página digital del Puerto de Tarragona ([www.tarragonaport.com](http://www.tarragonaport.com)), en un encuentro al que asistieron los Alcaldes de Castellón y Tarragona, el Presidente del Círculo Catalán de Economía, de la Asociación de Empresarios Valencianos, de la Fundación Proave, y los respectivos Consejeros de Territorio y Movilidad de la Generalidad Catalana y de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de Valencia. Vid. también Salvador Enguix y María José Carchano, *Empresarios catalanes y valencianos reclaman el corredor del mediterráneo*, 6-6-2.010, La Vanguardia, edición digital ([www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com)). R.A., *La desconexión ferroviaria del puerto de Alicante lastra su competitividad*, Las Provincias, Edición Alicante, 3-5-14, Alicante, p. 6. Un informe del ‘lobby’ INECA incide en el ahorro de costes empresariales que supondría recuperar el enlace con el tren. Redacción, *Un estudio destaca la necesidad de restablecer la conexión ferroviaria con el recinto alicantino*, Diario del Puerto, 5-5-14, Barcelona, p. 5. Redacción, *Compromís preguntará por el enlace del puerto con el Corredor*, Las Provincias, Edición Alicante, 7-5-14, Alicante, p. 3.

<sup>119</sup> Redacción, *Corredor Mediterrani*, Diari Més Tarragona, 16-12-13, Tarragona, p. 4.

Territorio y Medio Ambiente de la Generalidad Valenciana apoya el proyecto relativo a la mejora del trayecto entre Valencia y Zaragoza (que requiere la mejora del trazado; el arreglo de las deficiencias debido a la falta de conservación; un sistema de control de tráfico centralizado; y su electrificación) actualmente en fase de tramitación<sup>120</sup>. Mientras conviene destacar asimismo como la dársena alicantina, en todo caso, ha visto restablecidas en septiembre de 2.014 sus conexiones ferroviarias, suspendidas desde 2.010 por la construcción del AVE, que exigían la construcción de un nuevo ramal de 1.400 metros cuya principal dificultad radicaba en que el trayecto coincidía con el soterramiento de las vías de los trenes que se dirigen a Cartagena y Elche<sup>121</sup>.

Otros puertos dotados de una infraestructura de cierta relevancia son los de Algeciras, Bilbao y Huelva. Así, en primer lugar, la *Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras* firmó un convenio de colaboración con Adif para la renovación del ramal de Isla Verde que se conecta con la ciudad, a la vez que solicita la urgente licitación del tramo Algeciras-Bobadilla incluido en la red transeuropea básica de transporte<sup>122</sup>.

El *Puerto de Bilbao*, por su parte, cuenta con una terminal TECO y una estación de clasificación que facilita la formación de trenes con un haz de 8 vías de 450 a 650 metros de longitud útiles para la recepción, formación y expedición de trenes. Los muelles se encuentran conectados con la red viaria nacional<sup>123</sup>. Y en este punto, merece la pena destacar la potencialidad del proyecto, ya citado, en relación con la expansión de la operativa logística del País Vasco, de la llamada <<Y ferroviaria vasca>>, ya en ejecución, pero que no estará en funcionamiento sino a medio plazo -en 2.017 como pronto- que unirá las tres capitales vascas mediante AVE, a través del nudo de Vergara. La nueva infraestructura no solo beneficiará al transporte de viajeros mediante trenes de alta velocidad sino igualmente el de carga pues, en palabras de la titular de la Consejería de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, Dña. Ana Oregui “*el diseño de las vías ha sido ideado para asumir también el paso de convoyes pesados – los desniveles no superan el 1,8%- y apuntó las ventajas que generará un corredor ferroviario hacia Europa y hacia el puerto de Bilbao como fórmula para <<descongestionar las carreteras vascas>>*”<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> I. Domingo/E. Guindo, *El Consell asume la reivindicación de los empresarios de mejorar el tren a Zaragoza*, Las Provincias, 19-2-14, Valencia, p. 3. Los partidos políticos (PPCV, PSPV, Compromís), por su parte, defienden la rápida ejecución del proyecto como propuesta electoral, así por ejemplo, en las elecciones Europeas de 2.015. Vid. L. Ballester y J. Ruíz Valencia, *El PP valenciano promete acelerar el eje del mediterráneo que lleva tres meses parado*, Levante, 2-5-14, Valencia, edición digital (levantemv.com). E.P., *Sevilla desembarca en el Puerto con 30 millones para el tren de Escombreras*, La Opinión de Murcia, 1-7-14, Murcia, p. 3.

<sup>121</sup> F.D.G., *Fomento garantiza al Puerto la conexión ferroviaria para septiembre*, El Mundo de Alicante, 7-7-14, Alicante, p. 10.

<sup>122</sup> CdS, *La Autoridad Portuaria de Algeciras mejorará el ramal ferroviario de Algeciras Isla Verde*, página digital de Cadena de Suministro, 30-10-13, VCG, *La APBA se encargará de las obras del ramal ferroviario entre el puerto y la estación de Algeciras*, página digital de Andalucía Información (www.andaluciainformacion.es), 30-10-13.

<sup>123</sup> Bilbaoport, *El Puerto, Muelles y Terminales*, Autoridad Portuaria del Puerto de Bilbao, página digital del Puerto de Bilbao (www.bilbaoport.es). Recogido el 10-3-14.

<sup>124</sup> I.R., *Oregui se defiende ante EH Bildu y dice que los vascos apoyan el AVE*, El Mundo, 20-2-14, Vitoria, p. 12.

Respecto de la dársena onubense, cabe destacar que la misma dispone de un extenso vial de líneas férreas que llega a todos los muelles. Actualmente, la red ferroviaria principal del **Puerto de Huelva** alcanza una longitud de 20.100 metros, a los que hay que sumar los diferentes ramales de carga y maniobra del ‘Muelle Ingeniero Juan Gonzalo’<sup>125</sup>. Recientemente, además, se ha constituido una <<Plataforma en defensa de las conexiones ferroviarias>> en la que participan representantes de la Diputación Provincial así como de los principales partidos políticos (PSOE, IULV-CA y PA) y sindicatos que insta al Ministerio de Fomento a incluir en los Presupuestos Generales de Estado las partidas que sean precisas para realizar las inversiones necesarias, centradas fundamentalmente, en la mejora de los accesos al puerto; la renovación de la línea Huelva-Zafra-Badajoz; la ejecución del AVE con Sevilla y de la conexión con Portugal. En este sentido, cabe señalar que sus miembros realizaron alegaciones al PITVi 2.012-2.024, consiguiendo la mejora y ampliación de la conexión ferroviaria con Extremadura y la inclusión de Huelva por parte del Ministerio de Fomento dentro de la Red Básica de Transportes del Corredor Mediterráneo<sup>126</sup>.

En el conjunto de Autoridades portuarias, sin embargo, la situación es de precariedad dado que se detecta un limitado desarrollo viario del ferrocarril en la mayoría de los recintos portuarios así como una dificultad de los accesos ferroviarios, muy restringidos por áreas urbanas consolidadas y por el entrecruzamiento de otras infraestructuras de servicios y viarias<sup>127</sup>. Partiendo de esta situación de precariedad –lo que a su vez implica una desventaja competitiva-, cualquier actuación sustancial de la Administración española que favorezca los intereses de puertos competidores –como por ejemplo la concesión de un crédito para el desarrollo de la línea ferroviaria Casablanca-Tánger-Med- es criticado abiertamente por los medios de comunicación y los partidos políticos<sup>128</sup>. Al mismo tiempo, se llevan a cabo “*soluciones imaginativas*” para lograr conectar el puerto con el ferrocarril. Como es el caso del **Puerto de la Bahía de Cádiz**, excluido del proyecto de corredores europeos, cuyas instalaciones en Puerto Real contaban desde hace diez años con unos viales desconectados de la red. Pues bien, con la licitación por el Ministerio de Fomento en 2.014 de los casi cinco kilómetros del proyecto de <<la línea férrea del Bajo de la Cabezuela>> –asumiendo la Ministra Dña. Ana Pastor y el Secretario de Estado de Infraestructuras, D. Manuel Miño, el proyecto ideado hace una década por la Autoridad Portuaria, la Zona Franca y los propios empresarios del puerto- se va a lograr conectar las instalaciones portuarias con la línea férrea Sevilla-Cádiz a la altura de la Estación de las Aletas, dando así un impulso importante a la idea de desarrollar la zona portuaria y la zona franca como una gran

---

<sup>125</sup> CdS, *El puerto de Huelva renueva la infraestructura ferroviaria en el muelle sur del puerto exterior*, 20-5-2013, página digital de Cadena de Suministro.

<sup>126</sup> Redacción, *Dan 15 días al Gobierno para que responda sobre el tren*, Viva Huelva, 11-3-14, Huelva, p. 8. S. H. Huelva, *Carmen Crespo destaca la “apuesta inversora” de Fomento con Huelva por 166 millones de euros*, Huelva Información, 21-5-14, Huelva, p. 10.

<sup>127</sup> Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2.013, Cádiz, p. 24.

<sup>128</sup> Redacción, *El PA Algecireño carga contra el PP por el crédito al tren de Marruecos*, Europa Sur, 7-1-14, Cádiz, p.13. Redacción, *Rajoy prefiere Tánger a Valencia*, Levante, Valencia, 9-1-14, p. 2. José Luis Zaragoza, *Rajoy ofrece 73 millones al puerto de Tánger mientras frena los accesos del de Valencia*, Levante, 9-1-14, Valencia, p. 37.

plataforma logística<sup>129</sup>. Y en este apartado también interesa destacar la puesta en funcionamiento de la remodelada terminal ferroviaria de Ferrol-San Cibrao que atiende a la dársena interior y que, en la práctica, ha devuelto la funcionalidad a las antiguas instalaciones que habían quedado obsoletas<sup>130</sup>.

Además del impulso de nuevas infraestructuras ferroviarias ligadas a los puertos (tramos de ferrocarril en el entorno portuario y nuevos accesos a los puertos) así como del desarrollo de los instrumentos de coordinación y control (convenios de conexión o asunción de control operativo del tráfico) que suponen actuaciones de carácter “*infraestructural y operativo*”, el conjunto de las Autoridades Portuarias del Estado también desarrolla actividades de carácter “*comercial*” destinadas a captar demanda de mercancías hacia el transporte ferroviario. A este respecto, los expertos del sector mantienen que el ferrocarril constituye la mejor opción para el transporte de grandes volúmenes de mercancías a distancias superiores a los 120 kilómetros. Siendo en la actualidad especialmente empleado en el transporte de gránulos sólidos y líquidos<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> U.R., *El tren de La Cabeza espera el empujón definitivo*, La Voz de Cádiz, 10-3-14, Cádiz, p. 5, que alude a la idea de <<Plataforma Logística del Sur>> impulsada por los Ayuntamientos de Cádiz, Jerez, Algeciras, la Diputación Provincial, Autoridad Portuaria y la Zona Franca. Mercedes Morales, *El puerto se asfixia si Europa no se decide a ayudarnos antes del 15 de abril*, La Voz de Cádiz, 10-3-14, Cádiz, p. 2. Redacción, *El PSOE de Cádiz realiza 29 alegaciones al PITVI, entre ellas sobre el tren*, Europa Sur, 27-3-14, Cádiz, p. 14.

<sup>130</sup> Andrés Vellón, *El puerto gana competitividad con la nueva red ferroviaria*, La Voz de Galicia, 9-4-14, Vigo, p. 4.

<sup>131</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado 2.011*, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, pp. 26 y 27. Resulta también interesante, a este respecto, el estudio de ÁLVARO RODRÍGUEZ DAPENA, Director Técnico de Puertos del Estado, *Transporte Marítimo de Corta Distancia y Ferrocarril*, Puertos del Estado, Cádiz, abril 2.013, p. 48. El autor considera que, en la actualidad, el coste del transporte de la mercancía portuaria por ferrocarril resulta poco competitivo. Para remediarlo propone: 1) Incrementar la eficiencia de los complejos ferropuertos mediante un sistema de ventanilla única; 2) integrar el ferrocarril en el puerto mediante la gestión ferroviaria del puerto; 3) garantizar la coordinación entre ADIF y AP para ganar en seguridad y eficiencia; y, finalmente, 4) impulsar las condiciones de mercado en los servicios de maniobras mediante la libre prestación de servicios.



### Transporte de mercancías por ferrocarril en el sector portuario.

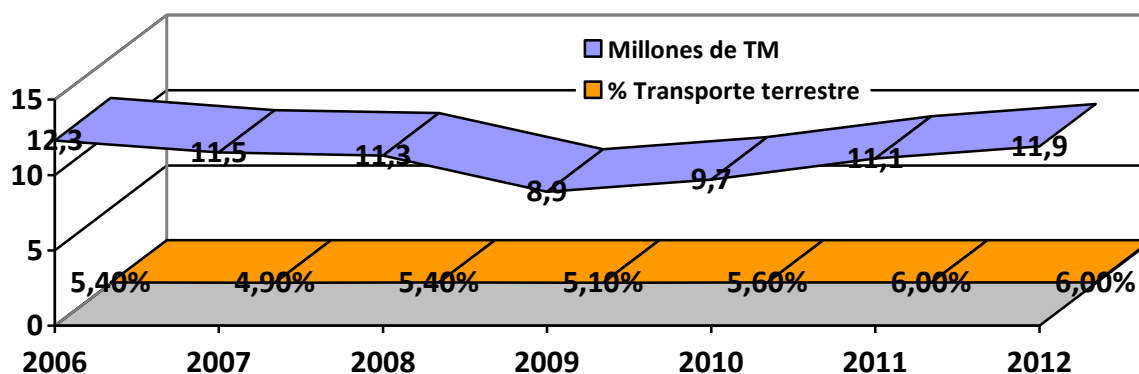


Ilustración 33

Fuente: Elaboración propia<sup>132</sup>.

#### c.- La conexión por ferrocarril en la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T).

La **Red Transeuropea de Transporte (RTE-T)** se configura como un conjunto planificado de redes prioritarias de transporte pensadas para facilitar la comunicación de personas y mercancías a lo largo de toda la Unión Europea. A efectos de su construcción y financiación cabe distinguir entre la denominada <<red básica (*Core Network*)>> que incluye aquellas infraestructuras estratégicamente más relevantes que son financiadas con fondos europeos; y la llamada <<red global (*Comprehensive Network*)>> que integra todas las infraestructuras que cumplen los requerimientos para formar parte de las redes transeuropeas.

Las Orientaciones Comunitarias para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T) se establecieron en la Decisión 1.692/1.996/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1.996. Con posterioridad, las Autoridades europeas procedieron a modificarlas en dos ocasiones, en 2.001 y 2.004 (Decisiones 1.346/2.001/CEE y 884/2.004/CEE). Y finalmente **fueron sustituidas por el Reglamento UE 1.315/2.013, de 11 de diciembre, del Parlamento y el Consejo**, que cuenta a su vez con el mecanismo específico de financiación “*Conectar Europa*”, aprobado el mismo día mediante el Reglamento UE 1.316/2.013. Pues bien, los proyectos de infraestructuras seleccionados tienen en cuenta las perspectivas de

<sup>132</sup> Vid. también Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Ministerio de Fomento, Madrid, junio de 2.014, p. 36.

ampliación de la Unión Europea a países candidatos y se establecen sobre el criterio de la sostenibilidad dando prioridad a los trayectos de ferrocarril y vías navegables.

La estimación del importe total de las obras (desde 1.996 a 2.020) alcanzaba los 1.350. 000 M€<sup>133</sup> en 2.011 -que en adelante serían financiados con el citado mecanismo <<Conecta Europa>> ideado por la propia Comisión en 2.012-, y comprende 30 proyectos declarados de interés europeo para acelerar su realización en los tramos fronterizos. Respecto a la red ferroviaria de mercancías, la **nueva propuesta de la red RTE-T** para España, según la última revisión de la Comisión de abril de 2.013, comprende la puesta en funcionamiento de dos importantes **corredores de mercancías** que comunican España con el resto de Europa. Se trata, respectivamente, de los denominados

- **Corredor Atlántico** que enlaza los puertos de Sines y Algeciras con los de Le Havre y Metz pasando, entre otras ciudades, por Madrid, Bilbao o París.

### Corredor Atlántico



Ilustración 34

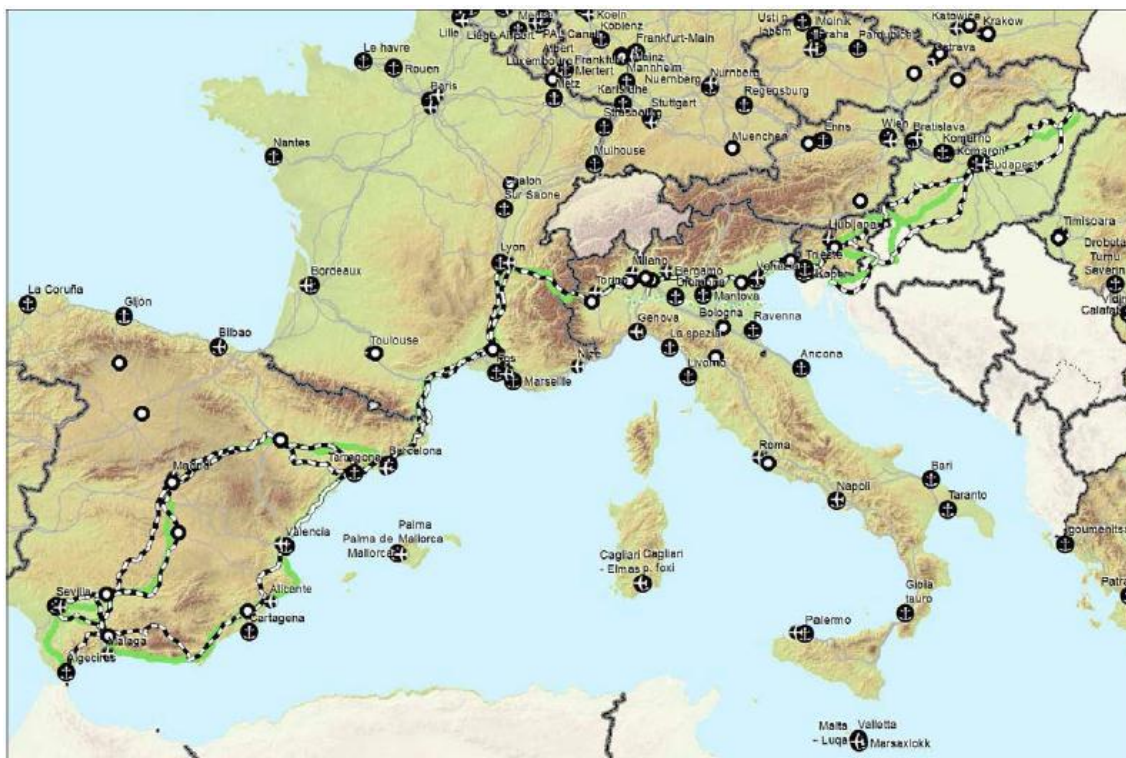
Fuente: Comisión Europea, propuesta de 15 de abril de 2.013<sup>134</sup>.

<sup>133</sup> Redacción, *Conectar Europa el transporte y la política regional*, número 38 de Panorama Info regio, verano 2.011, pp. 12 y 13.

<sup>134</sup> Comisión Europea, propuesta de 15 de abril de 2.013. Mapa recogido de la página digital de la Comisión Europea a 30 de noviembre de 2.013. Vid. <<TEN-T Days 2013, Connecting Europe On the move to the new Ten-t, 16-17-18 October 2013, Tallinn, Estonia>>, TENT-y Core Network Corridors.

-**Corredor Mediterráneo** que pretende conectar Algeciras a través de la frontera de Hungría con Ucrania, pasando por grandes ciudades de Francia.

### Corredor Mediterráneo.



**Ilustración 35**

Fuente: Comisión Europea, propuesta de 15 de abril de 2013<sup>135</sup>.

El tramo ibérico del primer proyecto o ‘*Corredor Atlántico*’ comprende la conexión desde la frontera de Irún (Guipúzcoa) hasta Sines; con un posible ramal que vaya desde Bilbao hasta Barcelona, pasando por Zaragoza. El segundo de los proyectos señalados, el ‘*Corredor Mediterráneo*’, por su parte, incluye toda la red de ferrocarriles que circula por la costa mediterránea desde la frontera de la Junquera (Girona) hasta Almería, para dirigirse posteriormente por el interior de Andalucía a través de Granada y Antequera hacia Algeciras. Se trata, como es obvio, de obras vitales para el futuro crecimiento de la economía española ya que consolidarán nuestras actividades industriales, logísticas y portuarias, dando a la vez una ‘*salida rápida*’ hacia el Norte de

<sup>135</sup> Propuesta de la Comisión Europea sobre la RTE-T formulada a 15 de abril de 2013. Recogida de la página digital de la Comisión a 30 de noviembre de 2013. Vid. <<TEN-T Days 2013, Connecting Europe. On the move to the new Ten-t, 16-17-18 October 2013. Tallinn, Estonia>>, TENT-y Core Network Corridors.

Europa a los productos que llegan a nuestros puertos –destino de buena parte de la mercancía- con lo que aumenta nuestra competitividad en el conjunto de los puertos del Continente<sup>136</sup>.

El 19 de noviembre de 2.013, el Parlamento Europeo aprobó el Marco Financiero Plurianual para el período 2.014-2.020, posteriormente ratificado por el Consejo, con la inclusión de los dos Corredores de mercancías –el Mediterráneo y el Atlántico- en la lista de proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) lo que significaba que ambos proyectos recibirían financiación del programa <<Conecta Europa>> que cuenta con una financiación de 29.300 M€ para el período 2.014-2.020. E igualmente recibirán financiación con cargo al mismo programa para poder desarrollar su conexión con el ferrocarril los puertos de Cartagena, Barcelona, Huelva, Sevilla y Valencia. A lo que ha de añadirse el hecho de que otros puertos también han sido incluidos para recibir “*financiación europea extra*”, a través del Plan Nacional de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (PNITVi)<sup>137</sup>. Mientras, por su parte, Puertos del Estado, a través de su Presidente, D. José Llorca Ortega, hizo público que ‘*la conectividad ferroviaria de los puertos*’ y su desarrollo prioritario, como alternativa al transporte de mercancías por carretera, constituye una apuesta clara del Organismo que dirige. Lo que coincide con la idea destacada por la Ministra Dña. Ana Pastor del carácter multimodal de los corredores europeos para hacer efectiva ‘*la interoperabilidad*’. De modo que, en el Programa de Inversiones 2.013-2.017, contempla actuaciones por valor de 261,7 M€ con el objetivo de modernizar la red viaria interior de dominio público portuario así como la firma de convenios con el ADIF para asumir la financiación total o parcial de los accesos ferroviarios a los puertos. A lo que han de añadirse otros 210 M€ para mejorar la red viaria ya existente<sup>138</sup>.

En este punto, cabe destacar que se aprecia ‘*una fuerte labor de reivindicación*’ por las distintas Autoridades Portuarias y las Autoridades político-administrativas de la zona en que se hayan ubicados los distintos recintos portuarios para que se lleve a cabo, cuanto antes, la ansiada conexión intermodal con el ferrocarril, allí donde no existe, como es el caso del puerto de Motril; y de mejorarlas allí donde se encuentran ya en funcionamiento, tal y como recogen el Plan RET-T europeo o el PNITVi nacional, como es el caso de los puertos de Barcelona, Algeciras, Sevilla y Valencia. Así por ejemplo, el ***Puerto de Barcelona*** ha participado en varios foros de expertos en los que

---

<sup>136</sup> Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2.013, pp. 29 a 32. Iban Pauner, *El corredor es una realidad*, Mediterráneo, 29-5-14, Castellón, p. 7, recuerda la frase de D. Javier Moliner, Presidente de la Diputación de Castellón: “*Un puerto es competitivo cuando sus infraestructuras están a la altura de lo que el tejido productivo del entorno requiere*”.

<sup>137</sup> Redacción, *Europa deja definitivamente fuera la conexión ferroviaria de la costa*, Ideal de Granada, 20-11-13, Granada, p. 16.

<sup>138</sup> José Llorca Ortega, *Apuesta por la función logística e intermodal de los puertos*, El Nuevo Lunes, Suplemento Especial 33 Aniversario, Madrid, 24-2-14, p. 49. Oficina de Información, *Pastor defiende que con las redes transeuropeas y su financiación se hace más Europa*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 17-9-14, Madrid, p. 2. Oficina de Información, *Pastor: recibimos un Grupo de Fomento en grave crisis y ahora produce beneficios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 13-11-14, p. 5, destaca que la inversión asignada a los Puertos de Interés General en los Presupuestos Generales del Estado para 2.015 alcanza los 862 M€, con un incremento del 10% respecto de 2.013.

ha hecho pública tanto la necesidad de la ejecución del Corredor por la costa mediterránea -al considerarlo clave para el desarrollo de la Península Ibérica y el Sur de Francia- como de una buena gestión, lo que implica reducir los costes de la operativa transfronteriza. Viéndose acompañado en esta labor por instituciones como la Cámara de Comercio de Barcelona cuyo Presidente, D. Miquel Valls, sostiene que Cataluña ha sufrido un ‘*desplome*’ del 71% de inversiones en infraestructuras del ‘*Grupo Fomento*’ (Ministerio, Aena, Renfe y Puertos del Estado) en el período 2.009-2.014 en comparación con el quinquenio anterior, mientras que en el conjunto autonómico ha sido del 53%. Citando como única inversión relevante en los últimos años precisamente la conclusión de la nueva terminal de contenedores en el puerto de Barcelona a la vez que exigía como actuaciones prioritarias el Corredor del Mediterráneo y los accesos al puerto de la ciudad condal junto con el cuarto cinturón del Vallés o la mejora de las carreteras y trenes en el área metropolitana de Barcelona<sup>139</sup>. Asimismo, desde *Algeciras*, se percibe como imprescindible la inmediata puesta en marcha del proyecto de electrificación del tramo Algeciras-Bobadilla, incluido tanto en los Corredores Atlántico como Mediterráneo, ante el fuerte incremento del tráfico ferroviario en 2.013 que triplicó el del ejercicio anterior (305.726 toneladas) a pesar de las deficiencias de la vía. Recordando su Presidente, D. Manuel Morón Ledro, el 19 de junio de 2.014, que la situación de desigualdad para el acceso ferroviario de los puertos se ha agravado durante los tres últimos ejercicios en los que el Corredor Mediterráneo ha contado con partidas que han sumado 3.363 M€ mientras que el ‘central’ que afecta a Algeciras –más directamente-, apenas 65, de los “*aún no se ha ejecutado ni un solo*”. Reclamación a la que respondió el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, anunciando apenas un mes después- el 16 de julio de 2.014- una inversión procedente de Europa de 835 M€ para el período 2.014 a 2.019 con la posibilidad de verse ampliado hasta 2.022 para la mejora de la conexión ferroviaria entre Madrid y Algeciras. Además, el máximo representante de Puertos del Estado indicó que <<estamos trabajando con Hacienda para dotar de fondos importantes la línea Madrid-Algeciras>>, una conexión <<prioritaria>> para el Gobierno de Rajoy. Declaraciones que, a su vez, dieron lugar a una viva polémica entre representantes del PSOE y del PP que se prolongó con la correspondiente partida para el ejercicio 2.015 recogida durante la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado<sup>140</sup>. Siendo igualmente destacable el hecho de que el *Puerto de Sevilla*, según su Presidenta, Dña. Carmen Castreño Lucas, reclama desde hace 5 años una ‘conexión directa’ de ferrocarril, con un presupuesto de 10 M€, de modo que no se vea interferida por el tráfico de pasajeros. La

<sup>139</sup> Redacción, *BcnRail señala al mercado exterior y a la competitividad del transporte de mercancías como vías de futuro del ferrocarril*, Marítimas, 22-11-13, Barcelona, p. 3. Elena García, *El Corredor Mediterráneo se juega hoy su futuro*, Diario del Puerto, 27-1-14, Barcelona, p. 6. Sergio Heredia, *La inversión de Fomento en Catalunya cae el 71%*, La Vanguardia, 25-7-14. Barcelona, p. 54.

<sup>140</sup> Araceli Muñoz, *Morón reclama más equilibrio antes de aplicar el fondo de accesibilidad portuaria*, Europa Sur, 19-6-14, Cádiz, p. 33. Redacción, *Puertos del Estado anuncia una inversión de 835 millones para la línea ferroviaria con Madrid*, La Voz de Cádiz, 17-7-14, Cádiz, p. 22. Araceli Muñoz, *El puerto podrá aportar sus ‘recursos ociosos’ a la vía Algeciras-Bobadilla*, Europa Sur, 17-7-14, Cádiz, p. 26. RR, *El PSOE acusa de deslealtad a Llorca y duda de la inversión*, Viva Campo de Gibraltar, 18-7-14, Cádiz, p. 3. Araceli Muñoz, *El PSOE responde a Llorca que los ‘recursos ociosos’ son para inversiones portuarias*, Europa Sur, 18-7-14, Cádiz, p. 26. VCG, *Inversión ‘clarificadora’*, Viva Campo de Gibraltar, 18-7-14, Cádiz, p. 3. Y.G.T., *La Junta denunciará ante el Tribunal Europeo los PGE por el agravio del tren*, Europa Sur, 3-10-14, Cádiz, p. 16.



Presidenta recuerda a este respecto que el tráfico ferroviario en la dársena sevillana supera los mil trenes al año; crece más que la media nacional y atiende servicios regulares con Madrid, Valencia y Tarragona, por lo que cree que <<ya va siendo hora>> de que se acometa esta actuación<sup>141</sup>.

**‘Corredor del Mediterrani, Actuacions prioritàries’.**



**Ilustración 36**

Fuente: El Punt Avui, 2.013<sup>142</sup>.

<sup>141</sup> Redacción, *El tren cada vez más necesario*, Viva Campo de Gibraltar, 19-11-13, p. 2. Redacción, *Los agentes sociales y económicos ven en el PTIVI un paso atrás al tren y alegarán*, Europa Sur, Cádiz, p. 17. Redacción, *El tráfico ferroviario logra triplicarse a pesar de las deficiencias de la vía*, Europa Sur, 25-1-14, Cádiz, p. 25. M.D.A., *Castreño reclama a Fomento conexión ferroviaria directa*, ABC (Edición Sevilla), 29-5-14, Sevilla, p. 21.

<sup>142</sup> Redacción, *El corredor mediterrani, eix estratègic i prioritari*, El Punt Avui, 13-12-13, Barcelona, p. 58.

Mientras, desde **Valencia**, los empresarios se muestran vigilantes para que no se desvíen fondos desde el trayecto costero del Corredor Mediterráneo al central que pasa por Madrid. En presencia del anterior Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, D. Rafael Catalá, y del Presidente de la Comunidad Valenciana, D. Alberto Fabra, la Consejera de Infraestructuras, Dña. Isabel Boning, aseguró que el Corredor del Mediterráneo conectará los puertos de Tarragona y Valencia en 2.015 y los de Alicante y Murcia en 2.016. Y al mismo tiempo, los grupos empresariales de la zona, la Administración valenciana y la Autoridad Portuaria defienden con insistencia recuperar la funcionalidad, muy limitada actualmente, del <<**tramo de ferrocarril entre Valencia y Zaragoza**>>. Pues, en el momento presente, el citado trayecto no soporta más de 20 toneladas de peso máximo por eje; la velocidad máxima en el mismo es de 28 km/hora; dispone de una única vía que además no cuenta con el ‘sistema tren-tierra’ de control centralizado de tráfico; y los trenes que circulan por él no pueden superar los 450 metros de longitud. Siendo así que la referida línea se considera vital para el buen desenvolvimiento de los puertos de Valencia y Sagunto cuya superficie comercial y cuyos muelles se encuentran infrautilizados. De modo que resulta imprescindible mejorar su operativa para intentar mantener el liderazgo comercial del puerto de Valencia. Además se estima necesaria la realización de la renovación de la línea para generar una ‘*oferta de transporte suficiente*’ hacia Europa del Norte pues, con los proyectos actuales, todo el tráfico del puerto valenciano pasa por Barcelona. Razón por la cual, en su labor reivindicativa a favor de mayores inversiones en la Comunidad Valenciana, las Cámaras de Comercio y el Consejo de Cámaras, los principales grupos empresariales (Coepa, CEV, CEC, Fecoval) de las tres provincias, la Asociación ProAVE y la Cámara de contratistas de la Comunidad Valenciana, respaldados por el Presidente de la Generalitat que anunció al día siguiente una reunión con el Ministro de Hacienda, D. Cristóbal Montoro, llegaron a formular el 7 de julio de 2.014 el documento titulado <<*Prioridades de Infraestructuras en la Comunidad Valenciana*>> que contenía un decálogo de inversiones necesarias a realizar por el Gobierno central entre las que se incluían, como no, las ya citadas así como la ejecución de los accesos viarios y ferroviarios en ancho europeo a todos los puertos de interés general de la región, inversiones que deberían estar realizadas en los próximos 10 años. Lo que significaba que el 75% de los proyectos deberían salir a licitación en los próximos 5 años, contando con un 10 % del presupuesto estatal (ya que el PIB valenciano es el 9,5% y la población el 10,67% del total nacional), hablándose por ello del <<*objetivo 10-10-10*>>. Además anunciaban la creación de un grupo de seguimiento que lanzara propuestas anuales y verificara el grado de implementación de los presupuestos generales del Estado y de los autonómicos. Un episodio de reivindicación al que siguió, pocos días después, el 25 de julio de 2.014, otro protagonizado por la Confederación de Empresarial Valenciana (CEV) ante los anuncios del Ministerio de Fomento de adjudicación de los nuevos accesos viarios y ferroviarios al puerto de Barcelona; la llegada del ancho internacional a Tarragona; la licitación del acceso sur de Algeciras; y la inversión, anunciada por el Presidente de Puertos del Estado, en la línea Madrid-Algeciras. Todo lo cual se unía, a su vez, a la publicación del resultado de las balanzas fiscales que recogían un saldo negativo para la Comunidad Valencia de 2.018 M€<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> Eugenio Mallol, *Cinco dudas de un mapa de trenes sin alternativas al corredor*, El Mundo de

## Línea litoral española del Corredor del Mediterráneo.



**Ilustración 37**

Fuente: Ideal de Granada, 2.013<sup>144</sup>.

Castellón, 19-1-14, Castellón, p. 16. Elena García, *El Corredor del Mediterráneo se juega hoy su futuro*, Diario del Puerto, 27-1-14, Barcelona, p. 6. Isabel Domingo, *Fomento sólo destina este año 50.000 euros a la línea férrea entre Valencia y Aragón*, Las Provincias, 6-2-14, Valencia, p. 3. Isabel Domingo, Manuel Miñés, *Cámara de Contratistas: <<está en juego mantener el liderazgo del puerto de Valencia>>*, Las Provincias, 12-2-14, p. 5. Isabel Domingo, Miguel Muñoz, *Ingenieros Industriales, <<La vía de tren a Zaragoza está hoy peor que hace treinta años>>*, Las Provincias, 13-2-14, Valencia, p. 5. Redacción, *La línea Valencia-Zaragoza perdió dos trenes semanales de mercancías por su mal estado*, Las Provincias, 14-2-14, Valencia, p. 8. Agencias, *El Ministerio reitera que el puerto de Alicante tendrá ramal de alta velocidad en 2.016*, La Verdad de Alicante, 8-4-14, Alicante, p. 3. F.A., *Diez prioridades en obra pública para ejecutar en una década*, El Mundo de Castellón, 8-7-14, Castellón, p. 2. María Pomares, *Los empresarios revientan y piden a Rajoy más inversión en infraestructuras en la Comunidad*, Información (Edición Alicante), 8 de julio de 2.014, 8-7-14, Alicante, p. 3. F. Álvarez, *Apenas la mitad de inversión en obra pública que la media nacional*, El Mundo Valencia, 8-7-14, p. 3. Redacción, *Fabra se sitúa del lado de las patronales y pide más fondos*, El Mundo, Valencia, 8-7-14, EFE mediterraneo@epmediterraneo.com VALE, Valencia, p. 3. Redacción, *Alberto Fabra se alinea con la patronal frente al Gobierno*, Mediterráneo, 8-7-14, Castellón, p. 3. E. Moliner, *Fabra y los empresarios se reunirán con Montoro para exigirle más dinero*, Mediterráneo, 9-7-14, Castellón, pp. 2 y 3. Noelia Martínez, *Los Alcaldes exigen más inversión en infraestructuras y costas al Gobierno*, Mediterráneo, 23-7-14, Castellón, p. 2, que pone de manifiesto que Alcaldes como el de Castellón, desde una posición algo más distante, reivindican también la pronta ejecución del Corredor del Mediterráneo. F. Álvarez, *La inversión del Estado en los puertos de Barcelona y Algeciras enerva a la patronal*, El Mundo de Valencia, 26-7-14, Valencia, p. 10.

<sup>144</sup>Laura Ubago, *Europa deja definitivamente fuera la conexión ferroviaria de la Costa*, Ideal de Granada, 20-11-2.013, Granada, p. 16. El artículo lleva el siguiente subtítulo: 'El puerto de Motril sufre las consecuencias de no tener tren y se queda sin ayudas europeas al no ser considerado nodo logístico'.



De otro lado interesa destacar que los *partidos políticos*, recogiendo la preocupación de sectores empresariales y grupos de opinión, aparecen en muchas ocasiones como interlocutores interesados en la realización de los proyectos en curso de los corredores europeos. Así, desde *Motril*, la Diputada del *Grupo Popular* Dña. Concha Santa Ana afirmaba, en cuanto a la exclusión del puerto de Motril, que la titular del Departamento, Dña. Ana Pastor, intentó su inclusión en el Corredor Mediterráneo pero que no hubo tiempo y por ello existe un “*plan B*”, consistente en incluirlo en el PNITVi con financiación exclusivamente nacional<sup>145</sup>. El Partido Popular también impulsa las conexiones entre Valencia, Tarragona y Castellón presentado proposiciones no de ley en el Congreso de los Diputados sobre la instalación del <<tercer carril>> en la vía proyectada del Corredor Mediterráneo que permita el funcionamiento polivalente de trenes de ancho ibérico e internacional<sup>146</sup>. Y lo mismo ocurre, por ejemplo, en relación con los puertos de Alicante y Almería en la perspectiva de la puesta en marcha del citado corredor ferroviario<sup>147</sup>.

El *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) a través de sus representantes políticos en las diferentes Administraciones públicas (Cortes Generales, Parlamento Andaluz, Diputación gaditana y Ayuntamientos), por su parte, se muestra especialmente vigilante en lo que respecta a la ejecución del prometido <<tramo entre Bobadilla y Algeciras>>. Realizando interpelaciones constantes al Gobierno sobre el grado de desarrollo del proyecto, destacando que la obra está incluida en el PNITVi y en la RET-T con lo que tiene doble prioridad; o bien celebrando reuniones con los Coordinadores de los corredores europeos cuando surgen dudas sobre la realización de los proyectos. Aunque también se muestran especialmente comprometidas con este proyecto otras formaciones como Izquierda Unida y el Partido Andalucista a través de su participación en los plenos municipales y de la Diputación Provincial (vid.<sup>148</sup>). En el mismo sentido se pronuncian los agentes económicos, sociales e institucionales del Campo de Gibraltar que, tras realizar alegaciones al PNITVi, recuerdan que es el único tramo en España incluido, desde diciembre de 2.013, en los Corredores Mediterráneo y Atlántico. Que es de ejecución obligatoria al estar desarrollado por los Reglamentos de la Unión Europea directamente aplicables como son los de ejecución de la RET-T y el del mecanismo <<Conectar Europa>>. De modo que tiene doble prioridad europea. Frente a ello

---

<sup>145</sup> Redacción, *Europa deja definitivamente fuera la conexión ferroviaria de la costa*, Ideal de Granada, 20-11-13, Granada, p. 16.

<sup>146</sup> Redacción, *El PP insta a Fomento a implantar el tercer carril entre Castellón y Tarragona*, Las Provincias, 4-3-14, Valencia, p. 4.

<sup>147</sup> R.A., *Boning destaca la importancia estratégica que tendrá conectar el puerto al Corredor en 2.016*, Las Provincias, Edición Alicante, 11-1-14, Alicante, p. 3. Oscar Lezameta, “*No renunciaré nunca al ferrocarril: es una necesidad vital para el puerto*”, Diario de Almería, 13-1-14, Almería, p. 8.

<sup>148</sup> D.C., *El PSOE fiscalizará en el Congreso que se ejecuta de la mejora del tren*, Europa Sur, 4-3-14, Cádiz, p. 15. Redacción, *El PA Algecireño carga contra el PP por el crédito al tren de Marruecos*, Europa Sur, 7-1-14, Cádiz, p.13. Redacción, *Conejo pide reforzar la conexión férrea del puerto de Algeciras*, Viva Campo de Gibraltar, 19-3-14, Cádiz, p. 7. Redacción, *El PSOE de Cádiz presenta 29 alegaciones al PITVI, entre ellas sobre el tren*, Europa Sur, 27-3-14, Cádiz, p. 14. D.C., *El PSOE pide hoy al Parlamento que inste al Gobierno a adjudicar los 50 millones del tren*, Europa Sur, 3-4-14, Cádiz, p. 16. Redacción, *El PSOE reclama otra vez apoyo al ferrocarril*, Viva Campo de Gibraltar, 29-5-14, Cádiz, p. 10. Irene Téllez, *El trazado andaluz del corredor central reclama financiación*, Ideal de Jaén, 9-7-14, Jaén, p. 12. Redacción, *El debate sobre el ferrocarril, al pleno municipal y provincial*, Viva Campo Gibraltar, 14-7-14, Cádiz, p. 4.

advierten que, en la versión inicial de plan, el referido tramo se encontraba catalogado como <<B>> (con menor potencial de tráfico) frente a otros del Corredor Mediterráneo, como el de Valencia, que estaban calificados como <<A1 y A2>>. En concreto, la Portavoz de la comunidad de agentes creada para apoyar el proyecto y Presidenta de la Federación de Empresarios del Campo de Gibraltar, Dña. Laura Pinteño, comentó: “Capítulo aparte merece la escasísima dotación presupuestaria, si lo comparamos con el resto de trazados de ambos corredores, que los presupuestos vienen asignando a esta conexión ferroviaria, que tiene en los 176 kilómetros del tramo Algeciras-Bobadilla un verdadero cuello de botella, con una sola vía de tráfico mixto, sin electrificar, con pendientes máximas de 24 milésimas, sistemas de control mecánicos y con una de las prestaciones más bajas de la red ferroviaria nacional”<sup>149</sup>.

A la activa participación de los empresarios, agentes sociales, partidos políticos y medios de comunicación por asegurar la pronta ejecución de todos los proyectos aprobados, se suma en el “*panorama de la expansión ferroviaria del transporte de mercancías*” la **pugna abierta entre los Puertos de Barcelona y Valencia** por rentabilizar al máximo el potencial geoestratégico de las obras proyectadas y en ejecución. Dicha rivalidad comercial se hace visible, sobre todo, mediante la defensa de dos líneas de creación de negocio. De un lado, mediante la lógica pretensión que albergan tanto la ciudad condal como la de Valencia de convertirse, cada una, en grandes puertos de contenedores –aún mayores de lo que ya son- y de mercancía general atrayendo el tráfico de las rutas internacionales que discurren por el Mediterráneo con la promesa de un rápido transporte intermodal al Norte de Europa mediante el trasbordo al ferrocarril de la mercancía descargada. Y por otra, porque Barcelona y Valencia se disputan canalizar la mayor parte del flujo comercial que viene del resto de la Península de tipo *import-export*, de modo que la más competitiva se asegure la primacía como puerta de salida de los productos españoles hacia el exterior. Pues bien, desde este planteamiento, cabe apreciar que los actores implicados en la gestión de los puertos del Grao y Sagunto perciben como alternativa al Corredor Mediterráneo, que obliga al paso por la ciudad condal, el trayecto que va hacia Zaragoza para dar salida a la mercancía descargada por Irún y constituir otra ruta hacia Valencia para la exportación nacional desde el interior del territorio<sup>150</sup>. De modo que cualquier factor que alimente uno u otro planteamiento es seriamente considerado por el conjunto de los agentes implicados. Pero, en todo caso, conviene recordar que, como afirmó D. Sixte Cambra, Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, durante una jornada como invitado del Propeller Club de Valencia, “*colaborar y competir son dos aspectos compatibles y claramente explicables*”. Siendo la colaboración necesaria para la competencia “*y dentro de la competencia estaríamos hablando de dos niveles: la competencia entre el Norte y el Sur*”.

---

<sup>149</sup> A.R., *La comarca incide en la doble prioridad del tren en las alegaciones al PITVI*, Europa Sur, 13-3-14, Cádiz, p. 18. Desde un planteamiento del conjunto andaluz, se pronuncia la Junta de Andalucía en sus alegaciones al PITVI; Simón Ruiz, *La Junta ve agravios en el plan de infraestructuras*, La Voz de Almería, 14-3-14, Almería, p. 15. A.R., *La Junta pedirá al Gobierno que licite los 50 millones del tren previstos para 2.014*, Europa Sur, 4-4-14, Cádiz, p. 17.

<sup>150</sup> Pablo Salazar, *Mirando a Zaragoza*, Las Provincias, 3-3-14, Valencia, p. 16.

de Europa (en donde tenemos que estar unidos y colaborar) y la competencia de proximidad totalmente lícita y normal”<sup>151</sup>.

#### **d.- Consideraciones a propósito de la implementación de la política portuaria sobre la intermodalidad.**

A continuación expongo las posiciones que muestran el conjunto de actores implicados en la implementación de la política portuaria que, como he aclarado, definió desde el momento de su formulación la intermodalidad en el ámbito portuario como uno de los factores clave a desarrollar para lograr una operativa portuaria más eficiente, sostenible y que al mismo tiempo dotara de valor añadido a la cadena de transporte que necesariamente habría de producirse.

Comenzando por los *responsables de la Unión Europea*, liderados por el <<Grupo de Alto nivel>> al igual que ocurrió con la implementación de la logística, conviene resaltar que apostaron decididamente por la intermodalidad como una idea que se encuentra en la base de la formulación de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). En efecto, todo el entramado europeo de vías de transporte de mercancías por carretera, ferrocarril y marítimas se apoya en la idea de “*transferencia de carga*” entre modos de transporte siempre que sea necesaria para una óptima utilización del territorio y de las infraestructuras del transporte. A partir de ahí, el diseño de los corredores europeos para el transporte por ferrocarril de mercancías tiene muy en cuenta las conexiones con los principales puertos del Continente. Y, como era de esperar, a partir de la referida planificación europea, el *Gobierno español*, liderado en este ámbito por los altos cargos del Ministerio de Fomento, ha adoptado una posición favorable, sin fisuras en el tiempo, a la expansión del ferrocarril como un medio de transporte de mercancías económicamente rentable y sostenible desde un punto de vista medio ambiental<sup>152</sup>. Si a lo anterior sumamos el escaso desarrollo que ha tenido esta modalidad de transporte -170.000 millones de toneladas movidas en camión frente a los 10.000 millones de toneladas movidas por ferrocarril en los puertos de interés general en 2.011<sup>153</sup>- y la necesaria implicación de las Autoridades nacionales para poner en marcha los proyectos incluidos en la Red Transeuropea de Transporte que cuentan con una

---

<sup>151</sup> Loli Dolz, *Cambra*: “La competencia es claramente sana y la colaboración perfectamente posible”, Diario del Puerto, Valencia, 14-11-14, p. 6.

<sup>152</sup> Puertos del Estado, *Llorca apuesta porque los puertos lideren la nueva estrategia ferroviaria*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 11-11-13, Bilbao, p.1. El Presidente de Puertos del Estado a lo largo de su Ponencia <<La conexión ferroviaria de los puertos: Actuaciones para mejorar su competitividad>> anunció que el sistema portuario invertirá 190 M€ entre 2.014 y 2.017 en actuaciones ferroviarias y que la planificación de actuaciones en el entorno portuario debería alcanzar los 1.100 M€. La estrategia pasa por promover servicios competitivos que atraigan la mercancía hacia el ferrocarril. Apuesta por completar los convenios entre Autoridades Portuarias y ADIF, así como por involucrar a toda la comunidad portuaria puesto que es por las empresas portuarias por las que pasa la mercancía y son ellas las que “*tienen que llenar los trenes*”.

<sup>153</sup> JAVIER GESÉ APERTE, Subdirector General de Relaciones internacionales de Puertos del Estado, *Explotación de Puertos*, IV Experto en Ingeniería de Puertos y Costas, Las Palmas de Gran Canaria 2.012-2013, pp. 15 y 16. Núria Riu, *La Logística se reivindica como el nuevo motor económico*, Diario de Tarragona, 8-12-13, Tarragona, p. 8, afirma que en 2.012 la cuota ferroviaria de los puertos era sólo del 4,1% y sólo el 16% de los tráficos que declaró RENFE tuvieron origen o destino internacional.

sólida financiación europea, la presencia del Ministerio en todas las iniciativas ferroviarias ligadas a los puertos resulta esencial. Mientras que, por su parte, los **representantes de las distintas Comunidades Autónomas**, principalmente los Consejeros y Viceconsejeros de Obras Públicas, mantienen una presión constante hacia los representantes del Ministerio de Fomento en reivindicación de las obras que más les afectan. A veces incluso con alianzas permanentes o tácticas entre ellos como es el caso de Aragón con Valencia respecto de la línea férrea que une a ambas Comunidades o incluso de Cataluña con Andalucía como ocurrió con ocasión de la clausura del Salón Internacional de Logística de Barcelona (SIL) el 5 de junio de 2.014 a propósito del pronto desarrollo del Corredor Mediterráneo<sup>154</sup>.

Para los **Presidentes del conjunto de Organismos públicos portuarios** integrantes del sistema de interés general de puertos, es decir, de **Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias**, las conexiones ferroviarias constituyen un instrumento básico para potenciar la actividad económica que se genera en los muelles ante la perspectiva de un fácil tránsito de la mercancía estandarizada o a granel que entra o sale del puerto. La idea de “comodización” –mercantilización de la carga manipulada- y de “automatización del proceso a gran escala” resulta más fácil de desarrollar mediante el trasbordo ‘buque-convoy ferroviario’ que con el que se realiza desde el buque al camión. En concreto, el Presidente de Puertos del Estado, Sr. Llorca Ortega aboga por “*un desarrollo de la oferta de servicios ferroviarios comerciales basada en un enfoque logístico atraedor de demanda; la concentración de carga en el ferrocarril; la búsqueda de fórmulas que promuevan el interés de la comunidad portuaria en el ferrocarril y la promoción de alianzas empresariales que permitan operar el necesario cambio en las organizaciones desde la colaboración y no desde la confrontación*”. D. José Llorca subrayó asimismo el papel de las Autoridades Portuarias para promover, estimular y ayudar a poner en marcha este tipo de cambio. Y considera que el transporte de mercancías por ferrocarril continúa siendo “*la asignatura pendiente de la logística en España*”<sup>155</sup>. A lo que ha de añadirse el hecho de que la conexión ferroviaria hace visible las potencialidades del puerto como zona en la que desarrollar actividades económicas de alto valor añadido. Por consiguiente, constituye un lugar atractivo para la instalación de empresas y la formación de <<conglomerados industriales y de servicios>>. Sin que quepa olvidar, por último, que la propia política pública analizada fomenta –como expongo en el siguiente Capítulo VII- la ‘competencia interportuaria’ como criterio para lograr la eficacia, la eficacia y la rentabilidad global del sistema. De modo que, desde esta perspectiva, el desarrollo de una moderna infraestructura ferroviaria constituye un elemento diferencial, de calidad, de la oferta portuaria existente en cada puerto frente al resto<sup>156</sup>. O dicho de otro modo, la puesta en funcionamiento de una conexión ferroviaria

---

<sup>154</sup> I. Domingo/ EFE, *Valencia y Aragón se unen para pedir a Fomento que invierta ya en la línea férrea a Zaragoza*, Las Provincias, 3-6-14, Valencia, p. 48. Redacción, *Frente Común Andalúz y Catalán por el Corredor Mediterráneo*, Expansión (Edición Andalucía), 6-6-14, Andalucía, p. 11. Redacción, *Andalucía y Cataluña hacen frente común por el Corredor Mediterráneo*, El Correo de Andalucía, 6-6-14, Sevilla, p. 39.

<sup>155</sup> Jaime Pinedo, *Llorca afirma que el negocio portuario no está en mover trenes sino en saber llenarlos*, Diario del Puerto, 12-11-13, Barcelona, p. 11.

<sup>156</sup> IGNACIO RODRÍGUEZ, *Estrategia de Innovación en el Sistema Portuario Español*, Autoridad Portuaria de Valencia, 29 y 30 de mayo de 2.013, p. 12, afirma que el PITVI persigue un sistema

de última generación, allí donde comience a operar, se integra como uno de los servicios portuarios más relevantes que puede determinar el despegue del tráfico comercial en cuanto asegura la rápida <<conectividad>> de la instalación con los lugares de almacenamiento y distribución.

El resto de los grupos de actores muestran el lógico interés por obtener los beneficios derivados de la puesta en funcionamiento de las nuevas infraestructuras intermodales. Así, **los operadores portuarios** (v.gr., prestadores de servicios, consignatarios o transitarios), en cuanto “grupo-objetivo”, esperan tener a su disposición una infraestructura tan decisiva en términos de precio, tiempo y seguridad en el transporte como son las modernas terminales ferroportuarias que pueden constituir un factor decisivo que aporte un grado superior competitividad a su oferta respecto de la existente en otros puertos. De modo que su apuesta por este tipo de proyectos resulta indiscutida en la medida en que repercute en su cuenta de resultados. En este punto, ha de mencionarse igualmente al conjunto de **operadores del transporte ferroviario de mercancías**, siete empresas privadas (*Acciona Rail Services, Comsa Rail Transport, Continental Rail, Transfesa, Logitren Ferroviaria, Tracción Rail y Transitia Rail*) que actúan en este ámbito del transporte liberalizado en 2.006 pero que sólo alcanzan el 20% de la cuota de mercado (que ha bajado a la mitad desde 1.995 mientras que en el resto de Europa crecía un 4% al año) frente a RENFE Mercancías y que se quejan de que los bajos precios de la operadora pública les impiden crecer junto con otros problemas técnicos (como la falta de flexibilidad de los horarios de las terminales de carga, la necesidad de adaptación de las vías al ancho europeo o de ampliación de la longitud de las vías en los apeaderos y terminales)<sup>157</sup>.

Entre **los beneficiarios de la política portuaria**, sin embargo, entiendo que cabe distinguir dos grupos por razón de la motivación a la que responde su actitud favorable a las conexiones ferroviarias, aunque en definitiva su posicionamiento resulta igualmente de respaldo sin fisuras a la política de expansión ferroviaria en los puertos. Los **clientes finales**, en primer término, que como usuarios de las instalaciones portuarias integran, entre los factores a considerar en su decisión de negocio, el precio total del transporte puerta a puerta y no sólo los fletes del armador. Y **las cámaras de comercio, las organizaciones empresariales y los demás grupos económicos** relevantes en el hinterland al que sirve cada uno de los puertos implicados que contemplan el desarrollo de las nuevas conexiones como una estrategia determinante para potenciar el crecimiento integral de la zona en su conjunto. Finalmente, cabría apreciar también un interés difuso, de signo negativo, en **los potenciales perjudicados** por las conexiones ferroviarias –el transporte por carretera– pero su interés resulta demasiado indirecto y poco claro. Dado el bajo nivel de la cuota del ferrocarril en nuestro país (3,9 % en

---

integrado, intermodal, eficaz y sostenible. Destaca asimismo, dentro del programa de gestión y prestación de servicios, el objetivo de “*mejorar la conectividad de los puertos como parte de una red integral*” coordinando la Administración portuaria y la ferroviaria.

<sup>157</sup> Susana Blázquez, *Las mercancías ferroviarias, en pie de guerra*, El País (Negocios), 17-8-14, Madrid, p. 12. D. Juan Diego Pedrero, Gerente de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas afirma: “RENFE Mercancías practica una estrategia de precios depredadores y desproporcionados que arrastran a todo el sector a una situación insostenible y a la propia RENFE a unas pérdidas millonarias recurrentes que son compensadas con subvenciones de otras líneas de negocio”.

España frente al 17,9 % como media de la Unión Europea en toneladas-kilómetro en 2.008, según Eurostat<sup>158</sup>) resulta difícilmente sostenible el argumento de una pérdida significativa de mercado. Además, conviene retener la idea de que el transporte ferroviario exige casi siempre el transporte por carretera para llevar la carga al destino final. Con lo que la exclusión del transportista de carretera no se produciría, ni siquiera de modo completo, en el caso de que se incrementara significativamente la cuota de mercancía transportada por ferrocarril.

Dentro de un planteamiento geoestratégico, la apuesta que ha realizado Europa y más específicamente España por la intermodalidad resulta, por lo demás, consistente con la nueva organización y desenvolvimiento de la economía mundial. Así, desde la década de los años noventa del siglo XX, con la deslocalización industrial en ‘el *Viejo Continente*’, el Sureste Asiático se convirtió en la fábrica del mundo, de modo que las grandes rutas marítimas <<*Round the World*>> que transitan desde Oriente hacia Europa y la Costa Este de Estados Unidos constituyen en la actualidad los mayores flujos de mercancía del mundo. Actualmente, se calcula que el 80 % de la mercancía transportada en barco destinada a Europa se descarga en los puertos del Mar del Norte (La Havre, Rotterdam, Amberes, Hamburgo, etc.) lo que supone entre 20 y 30 millones de contenedores anuales<sup>159</sup>. Si los puertos españoles consiguen captar una pequeña porción del tráfico que transita por las rutas provenientes de Asia, atraviesa el Canal de Suez, y continúan por el Mediterráneo, el volumen de negocio generado en la zona de influencia sería muy considerable. El reto desde este planteamiento reside, lógicamente, en alcanzar la conectividad de nuestros puertos con el ferrocarril y de éste con el Centro de Europa. A lo anterior, podría sumarse, adicionalmente, la captación de algunas rutas atlánticas entre los EE.UU. de América y Europa ante el atractivo logístico de nuestros puertos.

#### **D.- Examen del ‘cuadro de actores’ en la fase de implementación de la política pública portuaria.**

La exposición que he realizado sobre la fase de implementación de la política pública portuaria no estaría completa sin un examen, aunque fuera somero, de cuál es el ‘*cuadro de actores*’ que aparecen como sujetos protagonistas o afectados positiva o negativamente por el desarrollo y ejecución de los cambios propuestos a propósito de la gestión del territorio portuario. Pues bien, en el presente supuesto, al tratarse de un campo de acción muy amplio que abarca tanto el régimen de concesiones y autorizaciones y el planeamiento espacial y urbanístico de los puertos como el desenvolvimiento de conceptos-clave para el futuro desarrollo del sistema portuario como son la ‘*logística*’ y la ‘*intermodalidad*’, se aprecian diferencias notables de

---

<sup>158</sup> MANUEL PÉREZ-BEATO DE COS, Presidente de AEFPP, *Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril*, Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas, 2.009, pp. 8 y 9. ÁLVARO RODRÍGUEZ DAPENA, Director Técnico de Puertos del Estado, *Transporte Marítimo de Corta Distancia y Ferrocarril*, Cádiz, abril de 2.013, p. 45.

<sup>159</sup> Núria Riu, *La Logística se reivindica como el nuevo motor económico*, Diari de Tarragona, 8-12-13, Tarragona, p. 8. Dani Cordero, José Llorca, *Presidente de Puertos del Estado: ‘El Canal de Panamá puede hacer sufrir a los puertos mediterráneos’*, El País, Los Negocios, Madrid, 23-2-14, p. 12.

comportamiento de los actores en función de cuál sea el tema concreto que se aborda en la implementación.

Para decirlo de modo muy resumido y claro, la aplicación de los cambios operados en cuanto al régimen de concesiones y autorizaciones y del planeamiento ya sea espacial o urbanístico, aunque tiene trascendencia desde la perspectiva del Acuerdo Político-administrativo (APA) -léase del conjunto organizativo-directivo conformado por el Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias- para el funcionamiento del sistema, no genera reacciones apreciables en los actores privados que vayan más allá del mero cumplimiento de los planes y actos de ejecución aprobados. En cambio, el despliegue en el tiempo y el espacio de los conceptos de ‘logística’ e ‘intermodalidad’ ha provocado todo un conjunto de reacciones en el elenco de los principales actores llamados a participar en su ejecución o bien fuertemente afectados por las expectativas que ponen en pie la puesta en marcha de las correspondientes obras para su esfera de intereses.

El análisis que realizo se funda, de modo directo, en el estudio previo de las fuentes que he empleado para elaborar la presente exposición sobre la fase de implementación del régimen de gestión del suelo portuario, es decir, básicamente las Memorias de Sostenibilidad de Puertos del Estado correspondientes a los ejercicios 2.010 a 2.012; el estudio pormenorizado de los artículos e informes publicados en la prensa nacional ya sea la especializada en materia portuaria, sobre asuntos económicos o de información general nacional o local; las notas de prensa emitidas tanto por Puertos del Estado como por el Ministerio de Fomento; los planes estratégicos en la materia del mismo Departamento ministerial; así como los estudios elaborados sobre el tema por los técnicos del Organismo público Puertos del Estado.

En primer lugar, en cuanto a los actores pertenecientes al llamado Acuerdo Político-administrativo (APA), es decir, <<el nivel político-administrativo del Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y el conjunto de Autoridades Portuarias>>, se aprecia un serio interés por lograr el máximo desenvolvimiento y con la mayor eficiencia en términos de coste y tiempo de cada uno de los planes que abordan. La política logística y ferroviaria, por otra parte, requiere necesariamente el contacto frecuente y el acuerdo con otras Administraciones públicas ya sean éstas territoriales o especializadas (Comunidad Autónoma, Ayuntamientos o Adif, principalmente) lo que garantiza un nivel intenso de <<relaciones multinivel o intergubernamentales>>. De modo que la aprobación de los distintos planes de acción e incluso de los actos de cierta relevancia (por ejemplo, aprobación del PNITVi o la inclusión de una partida relevante con destino a una obra concreta en los Presupuestos Generales del Estado) va precedida y seguida de conversaciones al más alto nivel entre los altos responsables políticos y político-administrativos (la Ministra de Fomento, el Secretario de Estado Infraestructuras, Transporte y Vivienda, el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma, el Consejero de Fomento, Alcaldes y el Director General de Adif). En relación con este nivel de relaciones en el que se aborda la “toma de decisiones esenciales del proceso”, interesa puntualizar que aunque los contactos y los acuerdos entre las diferentes Autoridades son frecuentes y necesarios, entiendo que sin embargo no resulta posible hablar de que existan ‘coaliciones verticales’. No al menos de modo

explícito, y ello por cuanto formal-legalmente, corresponde al Ministerio de Fomento con la asistencia inmediata de Puertos del Estado y Adif la tarea de establecer prioridades, formular una planificación del desarrollo logístico e intermodal y prever las correspondientes asignaciones a nivel nacional. De modo que, dada su posición, el Ministerio de Fomento no puede partir para la toma de sus decisiones de posiciones ‘*partidarias*’ o ‘*de afinidad*’. Más todavía en el caso presente, en el que se trata de una política consensuada previamente entre todas las grandes fuerzas políticas a nivel nacional y en el que sus elementos esenciales –léase desarrollo de los Corredores Atlántico y Mediterráneo- viene impuesta por la Unión Europea. Sin embargo, sí que aprecio, como ya he señalado, ‘*coaliciones horizontales*’ de carácter coyuntural o permanente para hacer visible el apoyo a un determinado proyecto (así, por ejemplo, ocurre entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Aragón y Valencia).

En cuanto a <<los grupos-objetivo>> de la política portuaria (asociaciones empresariales, sindicatos del sector portuario o grandes operadores de terminales de carga), los mismos se encuentran presentes, en la medida de lo posible, en el desarrollo de la ‘intermodalidad’ y la ‘logística’ en una doble vertiente. Formulando las oportunas alegaciones a los grandes planes a través de las acciones que emprende su respectiva ‘comunidad portuaria’ (PNITVi y la Estrategia Logística de España, por ejemplo, a nivel nacional, o los específicos en relación con su respectivo puerto); y ejerciendo al mismo tiempo la presión mediática que sea posible para convencer a los responsables político-administrativos de la necesidad de poner en marcha cuanto antes y de priorizar el desarrollo de determinados proyectos en función de su trascendencia económica y social. Pues bien, en referencia a este segundo tipo de acciones de carácter reivindicativo, los grupos-objetivo, sobre todo de carácter empresarial, se acompañan de otros actores como pueden ser los representantes de Gobiernos autonómicos o las <<asociaciones de usuarios>>. En realidad, me estoy refiriendo a otros grupos empresariales que, en cuanto usuarios del puerto, tienen fuertes intereses en la ejecución de los proyectos logísticos y ferroviarios conectados a las infraestructuras portuarias como suele ser el caso de las empresas exportadoras de bienes de equipo, automóviles, petroquímicas, productos agrícolas o las propias Cámaras de Comercio. <<Los usuarios>> por lo tanto, sobre todo los más significados y potentes, representados por los grupos empresariales más activos en cada provincia también participan de esta labor de presión a favor del despegue y la pronta ejecución de cada uno de los proyectos que se van planteando a lo largo del litoral español.

En relación con este apartado específico de la política portuaria, sí que cobra un protagonismo especial la actividad que desarrollan <<terceros beneficiados>> tanto desde un punto de vista político como de posicionamiento estratégico de cara al futuro. Aludo especialmente a los Gobiernos de las respectivas Comunidades Autónomas litorales –unos terceros beneficiados atípicos, desde luego- que ven en la construcción de los grandes ejes ferroviarios de mercancías la oportunidad de dar un ‘salto cualitativo’ en las posibilidades de crecimiento económico de sus respectivos tejidos empresariales. Lo que en el momento presente adquiere una especial importancia dada la situación de crisis económica vivida desde el año 2.008 y la necesidad de continuar por la senda de la recuperación y el crecimiento. Pero, a su vez, este interés objetivo de política pública se transforma en un interés político desde la perspectiva de los



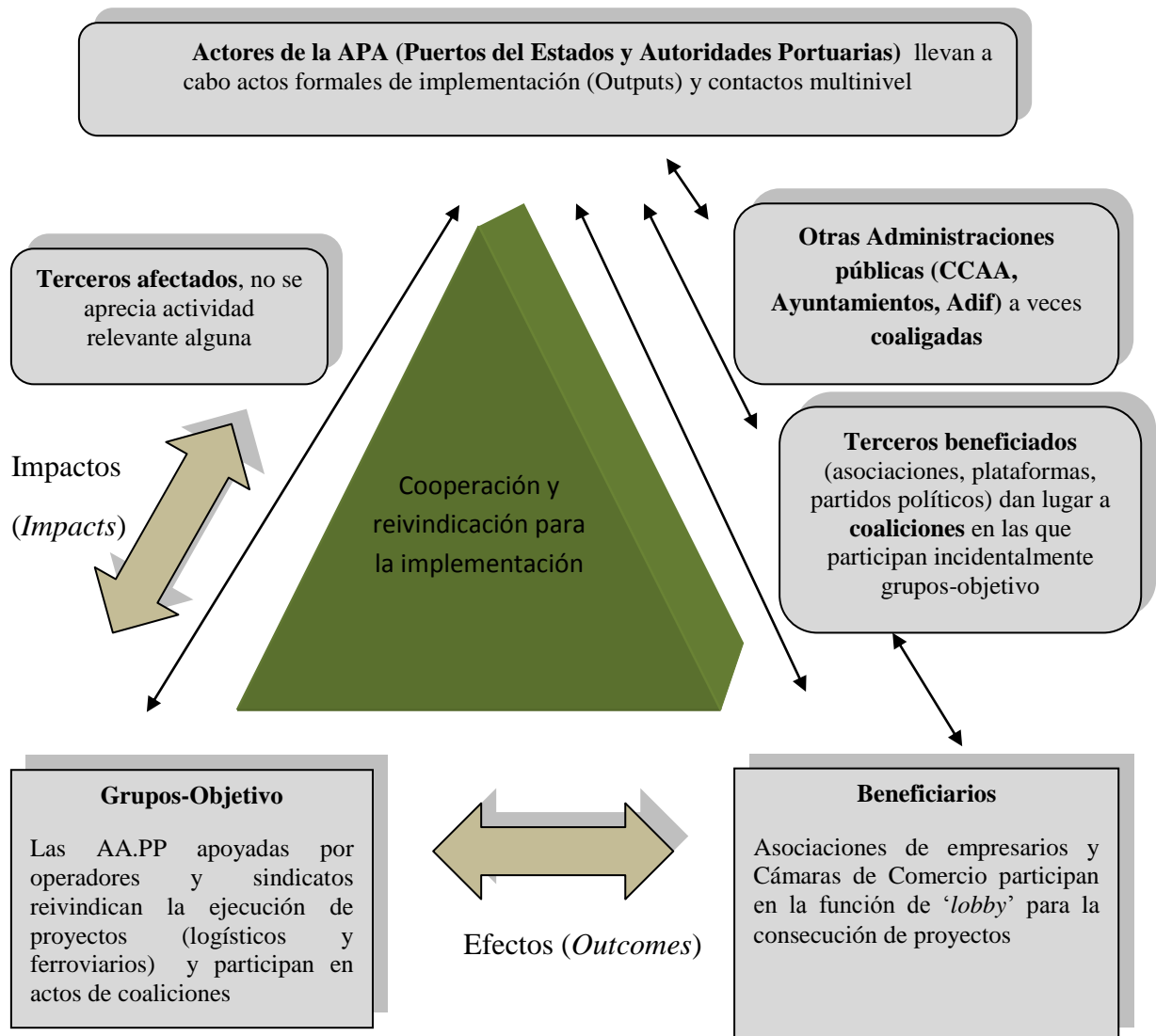
principales partidos políticos, ya sean del poder o de la oposición, en la medida en que constituye igualmente una oportunidad para *‘ofrecer o para reivindicar de cara al electorado la consecución de logros decisivos para la comunidad, la provincia o la ciudad’* a la que representan. De ahí que en esta labor de presión política sea muy relevante la trascendencia mediática que pueda tener cada una de las acciones que se plantean (foros de opinión, jornadas de estudio, presentación de informes, formulación y presentación de alegaciones a los planes, entrevistas con los medios de comunicación o reuniones con altos responsables del Ministerio de Fomento). De modo que resulta esencial que las actuaciones que se lleven a cabo tengan un reflejo inmediato en los medios de comunicación más destacados del ámbito territorial en el que se desenvuelve el proyecto en cuestión que puede ser nacional, autonómico o local. En relación con estos terceros beneficiados, puede hablarse también de la existencia de *‘auténticas coaliciones entre sujetos’* en la medida en que la línea de acuerdo y de sintonía se mantiene a lo largo del tiempo contando, en este aspecto, con el respaldo de las respectivas Autoridades Portuarias. Sería, por ejemplo, el caso de la *‘Plataforma en defensa de las comunicaciones férreas de la provincia de Huelva’* (en la que participan la Diputación Provincial, la Delegación de la Junta de Andalucía, la Federación de empresarios, los sindicatos y los partidos políticos más representativos) o de la actividad permanente de vigilancia a favor del desarrollo del Corredor Mediterráneo que se aprecia por parte de los Gobiernos de Cataluña y Valencia, acompañados de asociaciones que ejercen como *‘lobby’* por vía de informe o de propuesta, como Ferrmed o la Fundación Pro-AVE, y de los partidos políticos más representativos.

La “*estructura de implementación*” termina por consiguiente resultando bastante compleja ya que, aunque existe un alto grado de consenso sobre valores y objetivos dentro de un proceso técnico y de planificación, la relevancia que tienen los diferentes proyectos que se ejecutan impone una vigilancia y presión permanente sobre las Administraciones responsables por parte del resto de los actores públicos y privados en orden a priorizar acciones y destinar fondos que coadyuven a la pronta conclusión de las actuaciones principales<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Vid. en este punto, J-B HARGUINDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2.013, p. 91. Y. MÉNY & J.C. THOENING, *Las Políticas Públicas*, 1ª edición, Ariel Ciencias Políticas, Barcelona, 1.992, p. 155.

## El ‘cuadro de actores’ de la implementación de la política logística e intermodal.



### Ilustración 38

Fuente: Elaboración propia.

## **6.- LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO.**

La gestión del territorio portuario al ser un tema más próximo a los agentes de la comunidad portuaria genera un mayor nivel de posicionamiento que las cuestiones abordadas en los Capítulos precedentes, organización portuaria y régimen de gestión. No obstante, en el mismo existe, claro está, un núcleo de cuestiones fundamentales (regulación de los títulos habilitantes y régimen de tasas asociado a las mismas) que indefectiblemente se reiteran por la práctica totalidad de los intervinientes. De modo que sólo en el nivel de los responsables político-administrativos encargados de impulsar, dirigir y supervisar la nueva política portuaria se aprecia un planteamiento más global del suelo portuario, como recurso físico clave para el desenvolvimiento del puerto como unidad económica.

### **A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión implementado.**

#### **a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto del PPA contenido en la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.**

La cuestión de cuál sea el régimen de gestión del territorio portuario, pese a su importancia objetiva, no es señalado por los Grupos parlamentarios como uno de los aspectos más destacados de la política formulada. No lo es en absoluto para los Grupos minoritarios (Coalición Canaria, CiU, Izquierda Unida o Grupo Mixto) en cuyas intervenciones no he encontrado ninguna mención significativa al respecto. Mientras que los Grupos parlamentarios que forjaron el <<consenso>>, es decir, los Grupos Popular y Socialista, le prestan atención pero desde una perspectiva global, en cuanto calificación del puerto como ‘nudo *logístico estratégico y de conexión intermodal*’ (aparte de la ya citada calificación como ‘*puerto propietario*’ del suelo). Lo que, efectivamente, constituye la dimensión más innovadora y rupturista de la nueva visión de los puertos que aporta “la nueva política portuaria”.

En concreto, **D. Andrés José Ayala Sánchez, por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados**, destacó expresamente, entre los principios que anuncian e informan la nueva ley, la potenciación de la intermodalidad y los nodos logísticos. Expresándose en el mismo sentido el **Diputado D. Rafael Simancas Simancas, por el Grupo Socialista**, al poner de manifiesto como el nuevo marco jurídico que suponía la Ley que se aprobaba, incorporaba las claves que están asegurando la mejora de la eficiencia en los nodos logísticos más avanzados del mundo; las nuevas tecnologías, la intermodalidad y la sostenibilidad ambiental<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente. Año 2.010, IX Legislatura, Número 166, pp. 25 y 26. Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez. Sesión plenaria núm. 157 celebrada el jueves, 20 de mayo de 2.010. Debate en el pleno del dictamen de la Comisión de Fomento sobre la iniciativa legislativa de modificación de la Ley de Régimen económico y de prestación de servicios de puertos de interés general del Estado 48/2.003, de 26 de noviembre.

**b.- Posiciones de los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.**

La **Ministra de Fomento, Dña. Ana Pastor**, acompañada de D. José Llorca Ortega, anunció ya en una reunión con representantes de todos los puertos del Estado celebrada el 19 de diciembre de 2.012, <<la creación de una Unidad Logística en el Ministerio>>, en la que habrían de participar los Puertos, así como empresas y expertos del sector, para coordinar las infraestructuras logísticas con las redes modales, y la creación de un <<mapa logístico del país>>. Precizando asimismo que las acciones referidas al saneamiento financiero y a la mejora de la calidad de los servicios se completarían con las actuaciones ya en marcha para mejorar la conectividad tanto viaria como ferroviaria. En particular, se refirió a la construcción del Corredor del Mediterráneo en ancho de vía UIC y a los avances en la liberalización del transporte ferroviario, que consideraba que tendrían un efecto dinamizador en los tráficos portuarios<sup>162</sup>.

Desde un enfoque diferente, más centrado en la gestión del suelo, el **Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega**, destaca el éxito que la colaboración público-privada, concretada en la concesión demanial, ha tenido para el desarrollo de las infraestructuras portuarias –hasta el punto de que por cada 1 € de inversión pública se invierte 1,39 € de inversión privada-, así como la necesidad de intensificar dicha colaboración para reactivar la economía. Puesto que, en la actualidad, nos encontramos con que la infraestructura de los puertos españoles es suficiente desde el lado del mar de cara a los próximos 25 años. Y ello debido a que, durante los últimos años, hemos recibido de Europa 1.800 M€ en fondos para obras de abrigo. De modo que hemos aprovechado un régimen de ayudas que se estaba terminando para dotarnos de unas infraestructuras de primer orden. Siendo muy difícil que la iniciativa privada lo hubiera realizado porque, con las ‘condiciones de mar’ que tenemos, las obras son muy costosas. En la actualidad, por lo tanto, nos encontramos con un exceso de capacidad en nuestros muelles. Pero esta situación tiene, al mismo tiempo, el aspecto positivo de que nos hemos dotado de una capacidad que podemos ir desarrollando en los próximos años a medida que el mercado la demande mediante su aprovechamiento para instalaciones públicas y privadas de todo tipo. De manera que ello supone una oportunidad de negocio pues libera a las Autoridades Portuarias de la exigencia de obtener cuantiosos ingresos para hacer frente a importantes inversiones en diques y muelles, pudiendo así continuar en los años venideros la política ya iniciada de reducciones de las tasas portuarias y de aumento de las bonificaciones, lo que permitirá captar nuevos tráficos portuarios y consolidar los existentes.

La perspectiva de un incremento del negocio portuario conlleva, a su vez, la meta de lograr una mejora significativa en la capacidad de manejar la carga lo que constituye un elemento clave para el desarrollo de la industria nacional. Es decir, que el

---

<sup>162</sup> Oficina de Información, *La Ministra de Fomento preside la reunión de los Presidentes de los Puertos*, Madrid, 19 de diciembre de 2.012, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, Madrid, pp. 1 y 2.

futuro de los puertos y de nuestra economía depende, en buena medida, de cuál sea la evolución de la conectividad viaria y ferroviaria tanto en el interior como en el exterior de nuestros puertos. Lo que ha de venir acompañado por una apuesta decidida respecto del desarrollo de la ‘*función logística*’, tanto en el interior del recinto portuario como mediante la creación de puertos secos; e ‘*intermodal*’ que pasa claramente por una concienciación del sistema portuario en relación con la necesidad de desarrollo del ferrocarril como alternativa al transporte de mercancías a través del camión. Siendo oportuno precisar, en relación con la materia logística, que las iniciativas desarrolladas desde los puertos y el sector portuario (como, por ejemplo, la participación en el ‘Plan Logístico de España’; el impulso de proyectos de colaboración público-privada para el establecimiento de puertos secos y terminales ferropuarias; o el desarrollo de zonas logísticas viables asociadas a tráficos portuarios) constituyen elementos de referencia dentro del sistema de transporte<sup>163</sup>.

### **c.- Opiniones que realizan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen de gestión del territorio portuario.**

Como ya he indicado en anteriores Capítulos, incluyo a los representantes de las Autoridades Portuarias en este apartado por su carácter híbrido, en cuanto Organismos públicos que participan del Acuerdo Político-administrativo y grupo-objetivo que es destinatario de la política portuaria. En el presente subepígrafe, recojo exclusivamente las manifestaciones realizadas por los representantes de las Autoridades Portuarias en relación con la gestión del dominio público portuario puesto que el posicionamiento que mantienen respecto de los instrumentos de planificación, tanto sectoriales como urbanísticos, ya ha sido recogido en el Capítulo anterior (vid.).

Comenzando por la **Autoridad Portuaria de Las Palmas**, en la contestación dada a través de **D. Miguel Ángel Adam Muñoz**, del Departamento de Estadística, por delegación de su Presidente, **D. Luis Ibarra Betancort**, la misma destaca, desde su

---

<sup>163</sup> Puertos del Estado, *El modelo concesional en los puertos ha demostrado ser una fórmula que favorece la colaboración público-privada*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 8-4-14, Cádiz, p. 1. Declaraciones del Presidente de Puertos del Estado a los medios de comunicación: Vid. Dani Cordero, *José Llorca, Presidente de Puertos del Estado: ‘El Canal de Panamá puede hacer sufrir a los puertos mediterráneos’*, El País, Los Negocios, Madrid, 23-2-14, p. 12. José Llorca Ortega, *Apuesta por la función logística e intermodal de los puertos*, Nuevo Lunes, Suplemento Especial 33 Aniversario, Tribuna de Administración Pública, 24-2-14, Madrid, p. 49.

Pero ya con anterioridad, el Presidente de Puertos había abordado estos temas. Así vid. Gabinete de Prensa, *El Presidente de Puertos cerró el encuentro con una nota de optimismo*, 9-11-12, Santander, Ministerio de Fomento, p. 2. Llorca destacó que el sistema portuario español está preparado para superar la crisis y para la situación de poscrisis, ya que los puertos, añadió, “*tienen infraestructura suficiente para los próximos 20 años, no serán necesarias grandes inversiones para afrontar el crecimiento*”. En la misma intervención el Presidente de Puertos se refirió a algunos problemas de conectividad y, especialmente, a los déficits que plantea el sistema ferroviario español y a la necesidad de que el ferrocarril sea interoperable con Europa, mediante el ancho de vía europea.

perspectiva particular, respecto de la gestión del dominio público portuario, que se encuentra ocupada la mayor parte del suelo. Existe, además, un problema de obtención de suelo disponible, urbanizado y ordenado de acuerdo a las cambiantes necesidades de las operativas portuarias, que requieren unas enormes dosis de flexibilidad y aún ductilidad para acoplarse a sus requisitos y ritmos. Lo cual no siempre es posible. Al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta que los puertos competencia de la Autoridad Portuaria de Las Palmas son muy variados en su oferta de servicios, produciéndose una gran diversificación de tráfico vinculados, más allá del propio de importación-exportación del hinterland, lo que dificulta enormemente responder con alcance general.

En cuanto a la distribución de la superficie, predominan los espacios destinados a almacenamiento y manipulación de mercancías (contenedores, rodante, pesca congelada, graneles...), el bunkering y las reparaciones navales. Siendo ‘lo más peculiar’ acontecido, en relación con los títulos habilitantes para la ocupación del dominio público, los procesos de adaptación de plazos, tasas y otros elementos a raíz de los numerosos cambios legislativos acaecidos en los últimos años desde la Ley 27/1.992<sup>164</sup>.

La **Autoridad Portuaria de Barcelona**, a través de la respuesta dada por su Secretario General, **D. Román Eguinoa de San Román**, por delegación de su Presidente **D. Sixte Cambra**, en cuanto a cuál sea el panorama de la gestión del dominio público portuario, destaca que el puerto de Barcelona tiene la mayor parte de su suelo otorgada a operadores privados en régimen concesión y autorización. Las concesiones más importantes son las que sirven de soporte a la prestación de servicios portuarios, en concreto, al servicio de manipulación de mercancías y al servicio al pasaje; aunque no pueden dejarse de lado las concesiones otorgadas para determinadas actividades comerciales que, aunque no son servicio portuario, tienen una enorme importancia en el puerto de la ciudad condal, como las terminales del muelle de ‘inflamables’. También ha de tenerse presente las concesiones del ámbito del ‘Port Vell’ como la Marina deportiva. Y finalmente conviene recordar que la concesión más grande del puerto es la de la zona de actividades logísticas, otorgada a CILSA, sociedad controlada por la propia Autoridad Portuaria.

En todos los supuestos, la política seguida por la Entidad barcelonesa ha sido la de promover la inversión privada y hacer lo posible para atraerla. En ese sentido, una de las cuestiones que se plantea de manera más reiterativa en relación con las concesiones es su plazo de duración y su prórroga. También se suscitan cuestiones en relación con la

---

<sup>164</sup>La respuesta de la Autoridad Portuaria de Las Palmas han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Miguel Ángel Adam Muñoz**, del Departamento de Estadística, por delegación del Presidente de la Autoridad Portuaria, el 28-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente de la Autoridad Portuaria. En su contestación, sin embargo, han participado los distintos Departamentos competentes del referido Organismo público portuario.

posibilidad de modificar su objeto, a petición de los concesionarios, para introducir mejoras en su negocio<sup>165</sup>.

Desde la **Autoridad Portuaria de Bilbao** en la contestación dada por **D. Juan Carlos Verdeal Pinto**, Secretario General, por delegación de su Presidente, **D. Asier Atutxa Zaldegui**, se destaca que, en el caso de la dársena vizcaína, la ocupación del dominio público portuario alcanza el porcentaje del 74%, sin dejar de constatar que, en los últimos años, como consecuencia de la profunda crisis económica, se ha observado una cierta ralentización respecto de la ocupación de los espacios portuarios. Los destinos de las ocupaciones concesionales son diversos, abarcando desde los usos comerciales e industriales hasta los logísticos y complementarios, aunque predominan los dos primeros. Y por último comenta como, en relación con los títulos habilitantes, se han planteado en la práctica diversas cuestiones vinculadas con los plazos concesionales, sus prórrogas, las tasas portuarias y los tráficó mínimos, demandándose por los distintos usuarios portuarios cambios normativos al respecto<sup>166</sup>.

La **Autoridad Portuaria de Valencia**, por su parte, a través de la intervención de **Dña. Marta Villalonga**, Jefa del Gabinete de Presidencia, por delegación de su Presidente, **D. Rafael Aznar Garrigues**, expone como, en relación con el suelo de su competencia, existe una realidad diferente según los distintos puertos. Así mientras en el Puerto de Valencia la práctica totalidad del suelo se encuentra otorgado en concesión, en Sagunto esa proporción es menor debido a que determinados proyectos no han podido superar con éxito los envites de la crisis económica. Pero, en todo caso, predomina el régimen de concesiones para la prestación de servicios portuarios, así como las autorizaciones de ocupación anuales para el desarrollo de actividades diversas. Debiendo enfrentarse la Autoridad Portuaria valenciana, como principal reto, en la actual situación, a la necesidad de flexibilizar las cláusulas relativas al cumplimiento de compromisos de tráfico mínimo a manipular por los titulares de las concesiones<sup>167</sup>.

Coincidiendo con los planteamientos globales anteriores, la **Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras**, a través de la opinión manifestada por su Secretario General, **D. Eduardo Villalba Gil**, por delegación de su Presidente, **D. Manuel Morón Ledro**, afirma, en cuanto a la gestión del territorio portuario en la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, que se podría cuantificar en torno al 18% la superficie de la zona de servicio que se encuentra pendiente de otorgarse en concesión. De ella cabría

---

<sup>165</sup> La opinión de la Autoridad Portuaria de Barcelona han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Román de Eguinoa San Román**, Secretario General del Puerto de Barcelona, por Delegación de su Presidente, el 29-1-2.014, como contestación a un cuestionario previamente elaborado por el autor de la presente investigación.

<sup>166</sup> La evaluación que realiza la Autoridad Portuaria de Bilbao ha sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Juan Carlos Verdeal Pinto**, Secretario General del Puerto de Bilbao, por Delegación de su Presidente, el 4-2-2.014, como contestación a un cuestionario previamente elaborado por quien redacta el presente Capítulo.

<sup>167</sup> Las manifestaciones de la Autoridad Portuaria de Valencia constituyen la contestación recibida de **Dña. Marta Villalonga**, Jefa del Gabinete de la Presidencia, por delegación del Presidente de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente del citado Organismo público.

destacar parte de los nuevos desarrollos llevados a cabo en ‘Isla Verde Exterior’ con destino a una posible extensión de la terminal de contenedores allí ubicada; así como la ampliación, actualmente en trámite, de la terminal de almacenamiento de gráneles líquidos existente. De otra parte, en el término municipal de San Roque se ubican las instalaciones portuarias de Campamento, cuyo destino está reservado temporalmente para posibles construcciones singulares como las llevadas a cabo en años anteriores para el dique de ‘Mónaco’ o la planta de regasificación de ‘Exxon Mobil’ instalada en el ‘Mar Adriático’. El resto de la superficie, en menor cuantía, tiene como destino su uso para la construcción de naves logísticas así como zonas de uso lúdico comercial en entornos de náutica deportiva y también para actuaciones puerto-ciudad. En cuanto a cuáles sean los principales concesionarios de la superficie ocupada, destacan a las terminales de contenedores de APM Terminals de la empresa ‘Maersk’ y TTIA perteneciente a ‘Hanjin Shipping’; el almacenamiento y distribución de gráneles líquidos gestionados por CLH y VOPAK; así como las compañías dedicadas a usos relacionados con la industria eléctrica (ENDESA), petroquímica (CEPSA) y metalúrgica (ACERINOX). Sin que quepa destacar nada de interés en relación a los títulos de las mismas<sup>168</sup>.

Desde una perspectiva más conceptual, el **Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril, D. Francisco José Álvarez de la Chica**, explica en cuanto a la gestión del dominio público que en el puerto existe una gran superficie de suelo disponible que actualmente se está comercializando, debido a la reciente puesta en explotación, en su totalidad, de la dársena de ‘*las Azucenas*’ (más de 150.000 m<sup>2</sup>) y de la ‘*Zona de Actividades Logísticas del Puerto*’ (más de 300.000 m<sup>2</sup>). Existen concesiones y autorizaciones variadas, desde aquéllas que dan servicio al tráfico de pasajeros que actualmente tiene el puerto, de empresas de logística para el movimiento de mercancía con Melilla y el Norte de Marruecos, hasta las predominantemente industriales, pues el puerto de Motril es un puerto granelero donde se ubican importantes compañías que mueven sus productos por la dársena granadina<sup>169</sup>.

Además destaca que presenta claras ventajas competitivas con respecto a otros puertos de interés general. Tales como que es el puerto andaluz más cercano a Madrid; que no es necesario atravesar el núcleo urbano para acceder al mismo; y que cuenta con importantes mejoras en sus comunicaciones viarias, habiéndose agilizado el transporte en su eje central (Motril-Granada-Madrid) y transversal (Motril-Málaga y Motril-Almería). Todo lo cual hace que las perspectivas de futuro sean muy positivas y el potencial de crecimiento sea uno de los mayores de todo el sistema portuario de titularidad estatal.

---

<sup>168</sup> La posición referida a la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Eduardo Villalba Gil**, Secretario General de la Autoridad Portuaria, por delegación de su Presidente, el 12-2-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente de la Autoridad Portuaria.

<sup>169</sup> La evaluación de la Autoridad Portuaria de Motril constituye la respuesta de su Presidente, **D. Francisco José Álvarez de la Chica**, al cuestionario remitido por el autor de las presentes líneas. Siendo recibida el 24-11-2.014 de la Secretaria de Presidencia de la Autoridad Portuaria, Dña. Cecilia Calcaterra Borrás.



Concluyendo con las opiniones de las Autoridades Portuarias, la de **Villagarcía de Arousa**, representada por su Presidenta, **Dña. Sagrario Franco Malvar**, afirma que el suelo previsto para operadores privados, de acuerdo con la planificación portuaria, sí se encuentra ocupado en un porcentaje elevado (el 54% al cierre de 2.013). Predominando las concesiones dedicadas al almacenamiento de mercancías –ya sean cubiertas o descubiertas- de diferente tipo, principalmente para gráneles (líquidos y sólidos) y mercancía general. En relación con los títulos habilitantes, se plantea, como petición por parte de los concesionarios, una ampliación del plazo concesional<sup>170</sup>.

Para la **Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (ANESCO)**, en la respuesta dada por **D. Javier Expósito Paradela**, por delegación de su Presidente, **D. Carlos Larrañaga**, el modelo actual de gestión del suelo portuario debería ser un modelo más uniforme con el modelo europeo. Especialmente en lo que se refiere a los plazos de las concesiones, la prórroga de las mismas, etc.<sup>171</sup>. En este sentido, interesa destacar como el propio Presidente de ANESCO, **D. Carlos Larrañaga**, afirmó durante la Asamblea General de la Asociación celebrada el jueves 5 de diciembre de 2.013 que “para nosotros un tema estratégico y fundamental es que se apruebe la ampliación de las concesiones a 50 años”, tema sobre el que Presidente de Puertos del Estado, que también intervino en dicha Asamblea, indicó que seguía negociando con Hacienda. Pero además “con todo- añadió Larrañaga- aún más importante es que se modifiquen las condiciones de las concesiones. La mayoría en estos momentos data del período 2.004-2.008 y se concibieron con unas perspectivas y con unos escenarios económico-financieros que la crisis ha dejado fuera de lugar, afectando a la sostenibilidad de las mismas”. Por eso considera de enorme trascendencia que se modifiquen las condiciones de las concesiones en cuestiones tales como los planes de inversión o los tráficos mínimos<sup>172</sup>.

Desde una perspectiva diferente, el **Consejero Delegado de Noatum** –una de las empresas líderes de terminales de carga en los puertos españoles participada por JP Morgan y la holandesa APB-, **D. Douglas Shultz**, durante su intervención ante la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao el 21 de febrero de 2.014, titulada “Oportunidades y retos del Puerto de Bilbao para inversores extranjeros”, propuso el desarrollo del ferrocarril como un medio de transporte que permite ampliar el área de influencia en los puertos, atraer mayor volumen de carga y ofertar una solución alternativa que puede competir con el transporte de mercancía por carretera en eficiencia y coste. El margen de mejora es muy grande ya que, por ejemplo, en un servicio de contenedor entre el puerto de Bilbao y su hinterland, en un radio de 30 km.,

---

<sup>170</sup> Las opiniones de la Autoridad Portuaria Vilagarcía de Arousa representan la contestación recibida de **Dña. Sagrario Franco Malvar**, Presidenta de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien redacta la presente nota.

<sup>171</sup> La respuesta de la **Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (ANESCO)** constituye la contestación dada por D. Javier Expósito Paraleda, por delegación de su Presidente, D. Carlos Larrañaga, en fecha 5 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien suscribe las presentes líneas

<sup>172</sup> Miguel Jiménez, Madrid, *ANESCO insiste en la trascendencia de que se revisen las condiciones de las concesiones*, Diario del Puerto, 9-12-13, Barcelona, p. 4.

que es el radio del área de Bizkaia, el transporte en camión representa 59,8 % del coste medio del servicio global del contenedor al cliente, mientras que el coste de la terminal de contenedores (coste ‘terminal container’ o “coste de la estiba”) el 30,6 %<sup>173</sup>.

#### **d.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.**

Los representantes de la **Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos (CEACNA)** –el Presidente de la Asociación de Clubs Náuticos de Valencia, D. Arturo Miquel; su homónimo de la asociación gallega D. Javier Cortázar; así como por el Gerente de la asociación balear, D. Rafael Palmer, el Gerente de la CEACNA, D. Manuel Vic, y el Vicepresidente del Real Club Náutico de Palma, D. Emérito Fuster- juzgaron “*muy positivamente*” el encuentro mantenido con el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, recordando que el texto legal aprobado el 5 de agosto de 2.010 prevé que los clubes náuticos con un 80% de amarres para embarcaciones menores a los 12 metros no tengan que concursar para conservar los títulos concesionales. En concreto entendían que, con esta medida, el Ministerio de Fomento apreciaba su labor de fomento de la náutica y la dinamización social de los municipios. También destacaron de modo favorable el dato de que la CEACNA hubiera sido por fin considerada como uno de los interlocutores más importantes de la náutica en España después de superar en 2.013 el centenar de clubes miembros y los 50.000 asociados<sup>174</sup>. E igualmente, en otra reunión mantenida con el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, el 17 de diciembre de 2.013, los representantes de la CEACNA –D. Miguel Suñer y D. Rafael Palmer, Presidente y Gerente respectivamente de la ACN de Baleares- valoraron “*muy positivamente*” la explicación dada por éste de que las concesiones en zona portuaria de interés general del Estado podrían llegar, mediante los necesarios cambios legislativos, hasta los 50 años cuando antes el plazo máximo establecido era de 35 años<sup>175</sup>.

En la misma línea, el **Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España**, a través de su **Secretario General D. Antonio Benito**, en delegación de su **Presidente D. Manuel Teruel Izquierdo**, estima, en cuanto al modelo de gestión del territorio portuario, que la consideración de los puertos “como una parte del dominio público marítimo terrestre, la Delimitación de los Espacios Portuarios, su consideración como sistema general en el planeamiento urbanístico y el régimen de las concesiones y autorizaciones” reflejan una labor de técnica legislativa más que correcta, además de pormenorizada hasta rozar lo reglamentario. De ahí que afirme que no merece la pena extenderse en cuestiones que son objeto de permanente debate, como los plazos máximos de las concesiones, o las cuantías de las tasas, o la mayor o menor

---

<sup>173</sup> Jaime Pinedo, “Necesitamos mayores volúmenes para superar el círculo vicioso del creciente coste de la estiba”, Diario del Puerto, Barcelona, 24-2-14, p. 7.

<sup>174</sup> Vid. Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos (CEACNA), *Puertos del Estado será “sensible” a la labor de los clubes náuticos españoles*, página digital (www.ceacna.com/noticias2013), noticias, Madrid, 22 de marzo de 2.013.

<sup>175</sup> R.L., *Las nuevas concesiones portuarias podrán llegar hasta los 50 años*, Palma de Mallorca, Última Hora, 24-12-13 p. 23. A.F. Vallespir, *Los clubes náuticos celebran la reducción de las tasas que deben pagar al Estado*, Diario de Mallorca 27-12-13, p. 9.

posibilidad de flexibilizar sus importes. Pues la Ley ha explotado al máximo las posibilidades que le permite el Ordenamiento jurídico a la hora de optimizar esos aspectos en beneficio de la capacidad de gestión de las Autoridades Portuarias. El problema es que ha alcanzado ese límite sin lograr que éstas puedan responder en todos los casos a las cambiantes circunstancias de la economía, del mercado y de los tráficos marítimos. Por lo que tal vez habría que considerar dos alternativas mutuamente excluyentes: O bien ‘desarrollar al máximo la concesión de obra pública portuaria’, de forma que haya instalaciones portuarias de entidad que se construyan y exploten en manos privadas, con una mínima incidencia de las tasas, ya que éstas solamente reflejarían el valor del dominio público marítimo-terrestre natural concesionado. O bien ‘reducir al mínimo el ámbito de aplicación de la técnica demanial’, considerando como dominio público portuario tan sólo las obras de abrigo y los muelles y pasando a régimen patrimonial (de titularidad de la Autoridad Portuaria) las zonas de depósito, almacenaje, logísticas, etc. De esta manera podría lograrse la máxima flexibilidad en las fórmulas jurídicas y en las condiciones de utilización de la mayor parte de las infraestructuras portuarias<sup>176</sup>. Considerando preferible la segunda por conservar en mayor medida el principio de unidad de gestión del puerto y el protagonismo de la Autoridad Portuaria.

La **Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP)**, por último, en la persona de su **Secretario General, D. José Manuel González Gil de Bernabé**, valora también de modo positivo el régimen diseñado para la gestión del dominio público. En concreto, entiende que el tema más importante de la reforma de 2.010 era el que afectaba a la determinación del valor del suelo en la tasa de ocupación -ya señalado por el mismo Secretario General en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados en 2.009-. Pero, al incidir de lleno esta cuestión en la materia económica, la abordaré más detenidamente en el Capítulo VIII dedicado al régimen económico de la política portuaria<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> La posición del **Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España**, constituye la respuesta de su **Secretario General D. Antonio Benito**, por delegación de su Presidente **D. Manuel Teruel Izquierdo**, de fecha 18 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien escribe las presentes líneas.

<sup>177</sup> La opinión de la **Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP)** ha sido obtenida mediante contestación de su Secretario General, **D. José Manuel González Gil de Bernabé**, de fecha 4 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien redacta las presentes líneas.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO	
Ministra de Fomento	<p>-Impulsa el pleno desarrollo de la intermodalidad y la logística portuarias mediante:</p> <p>a) La creación de una Unidad Logística en el Ministerio, en la que habrían de participar los Puertos, así como las empresas y expertos del sector, para coordinar las infraestructuras logísticas con las redes modales, y la creación de un mapa logístico del país.</p> <p>b) La realización de actuaciones para mejorar la conectividad ferroviaria y viaria.</p>
Secretaría de Estado del Transporte	
Presidente de Puertos del Estado	<p>-Nos encontramos con infraestructura portuaria suficiente para los próximos 25 años. Ello supone:</p> <p>a) Una “<i>oportunidad de negocio</i>”, pudiendo así continuar en los años venideros la política ya iniciada de reducciones de las tasas portuarias y el aumentado de las bonificaciones, lo que permitirá captar nuevos tráficos portuarios y consolidar los existentes.</p> <p>b) La perspectiva de un incremento del negocio portuario conlleva, a su vez, la meta de lograr una “<i>mejora significativa en la capacidad de manejar la carga</i>” que, a su vez, es clave para el desarrollo de la industria nacional. Lo que se vincula al progreso de la conectividad viaria y ferroviaria así como de la logística.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (p.d. del Presidente)	<p>- Se encuentra ocupada la mayor parte del suelo.</p> <p>-En cuanto a la distribución de la superficie, predominan los espacios destinados a almacenamiento y manipulación de mercancías.</p> <p>-Lo más peculiar acontecido con los títulos habilitantes son los procesos de adaptación de plazos, tasas y otros elementos a raíz de los numerosos cambios legislativos acaecidos en los últimos años desde la Ley 27/1.992.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Bilbao	<p>-El porcentaje de ocupación del dominio público portuario alcanza el 74%, si bien la profunda crisis económica ha ralentizado la ocupación de los espacios portuarios.</p> <p>-Los destinos principales de las ocupaciones concesionales son los usos comerciales e industriales.</p> <p>-En relación con los títulos habilitantes, se han planteado, en la práctica, diversas cuestiones vinculadas con los plazos concesionales, sus prórrogas, tasas portuarias y tráficos mínimos.</p>

Representante de la Autoridad Portuaria de Barcelona (p.d. del Presidente)	<p>-La mayor parte del suelo se encuentra otorgada a operadores privados en régimen de concesión y autorización.</p> <p>-Las concesiones más importantes son las que sirven de soporte a la prestación de los servicios portuarios (manipulación de mercancías y servicio al pasaje). En todos los casos, se trata de promover y atraer la inversión privada.</p> <p>-Las cuestiones que se plantean de manera más reiterativa en relación con las concesiones son las de su plazo de duración y su prórroga así como la posibilidad de modificar su objeto para introducir mejoras.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Valencia (p.d. del Presidente)	<p>-Mientras en el Puerto de Valencia la práctica totalidad del suelo se encuentra otorgado en concesión, en Sagunto esa proporción es menor debido a que determinados proyectos no han podido superar con éxito los envites de la crisis económica.</p> <p>-Predomina el régimen de concesiones para la prestación de servicios portuarios, así como las autorizaciones de ocupación anuales para el desarrollo de actividades diversas.</p> <p>-En la actual la situación, se advierte la necesidad de flexibilizar cláusulas de compromisos de “tráfico mínimo” a manipular por las concesiones.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Algeciras (p.d. del Presidente)	<p>-En torno al 18% de la zona de servicio se encuentra pendiente de otorgarse en concesión.</p> <p>-Las principales superficies otorgadas en concesión son destinadas a terminales de contenedores, a almacenamiento y distribución de gránulos líquidos; así como a usos relacionados con la industria eléctrica, petroquímica y metalúrgica.</p> <p>-No cabe destacar nada de interés en relación a los títulos de las mismas.</p>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril	<p>-El puerto tiene una gran superficie disponible por la puesta en servicio de la dársena de las Azucenas y la ZAL que se está comercializando.</p> <p>-Las autorizaciones y concesiones otorgadas son muy variadas: desde la relativa a la atención a los pasajeros y la mercancía general hasta las predominantemente industriales.</p> <p>-Incremento de la conexión intermodal y de la actividad logística.</p>
Presidenta de la Autoridad Portuaria de	-El suelo previsto para los operadores privados se

Vilagarcía de Arousa	<p>encontraba ocupado en un 54% al cierre de 2.013.</p> <p>-Predominan las concesiones dedicadas al almacenamiento de gránulos líquidos y sólidos así como a mercancías en general.</p> <p>-En relación con los títulos habilitantes, se plantea como petición por parte de los concesionarios una ampliación del plazo concesional.</p>
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	-El modelo de gestión del suelo portuario debería ser más uniforme con el “ <i>modelo europeo</i> ”. Especialmente en lo que se refiere a los plazos de las concesiones y la prórroga de las mismas.
Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE	
Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (p. d.)	<p>-Las reformas introducidas en la Ley 33/2.010 en cuanto régimen de gestión del territorio portuario reflejan una labor de técnica legislativa más que correcta, además de pormenorizada hasta rozar lo reglamentario.</p> <p>-En temas como el plazo, las tasas y la flexibilización de sus importes, da las máximas posibilidades de gestión a las Autoridades Portuarias.</p> <p>-Las cambiantes circunstancias de la economía, del mercado y de los tráficos marítimos aconsejan considerar dos alternativas excluyentes: a) la concesión de obra pública portuaria; o b) reducir al máximo el ámbito de aplicación de la técnica concesional.</p>
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	-Estima positiva la determinación del valor del suelo de la concesión (vid. Capítulo VIII).
Representantes de la Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos, CEACNA	<p>Juzgan muy positivamente que:</p> <p>-Los clubes náuticos con un 80% de amarres para embarcaciones menores a los 12 metros no tengan que concursar para conservar los títulos concesionales.</p> <p>-Las concesiones en zona portuaria de interés general del Estado puedan llegar hasta los 50 años.</p>
Consejero Delegado de NOATUM	-Propone el desarrollo del ferrocarril como un medio de transporte que permite ampliar el área de influencia en los puertos, atraer mayor volumen de carga y ofertar una solución alternativa que puede competir con el transporte de mercancía por

	carretera en eficiencia y coste.
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, CETM	
Portavoz de Coalición Canaria en el Senado	
Miembros de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Los Verds en el Senado	
Portavoz del Grupo de Convergència i Unió en el Congreso de los Diputados	
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados	Destaca expresamente, entre los principios que anuncian e informan la Ley, la potenciación de la intermodalidad y los nodos logísticos.
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados	La Ley incorpora “las claves” que están asegurando la mejora de la eficiencia en los nodos logísticos más avanzados del mundo; las nuevas tecnologías, la intermodalidad y la sostenibilidad ambiental.

**Tabla de posiciones 6**

Fuente: Elaboración propia.

## **B.- Comentarios generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la nueva gestión del territorio portuario.**

Los **responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento y de Puertos del Estado** que son los impulsores de la nueva política portuaria, desde una visión de conjunto, defienden como aspectos más destacados de la misma en relación con la gestión del suelo, la nueva estrategia de “*potenciación de nodos logísticos así como de desarrollo de la intermodalidad*”, con especial énfasis en las conexiones ferroviarias de los puertos. El consenso alcanzado por **las dos grandes formaciones políticas** (Partido Popular y PSOE) en las Cortes Generales avala también este propósito. Pues, en definitiva, desde una visión política y de alta dirección, el diseño de la nueva política portuaria debía de aportar un contenido innovador al régimen previo que fuera “más allá” de la mera puesta al día de la legislación hasta entonces vigente. Se trataba de convertir el recinto portuario en sí mismo y todos los espacios y conexiones a él unidos en infraestructuras claves para el desenvolvimiento del resto del tejido empresarial español, para captar los flujos de importación y exportación de materias primas y bienes elaborados que pudieran tener el territorio español como lugar de salida o destino o de tránsito. Siguiendo el ejemplo de la experiencias más exitosas en el ámbito internacional (Norte de Europa, EE.UU. de América y Asia).

Las **Autoridades Portuarias**, en su calidad de grupo-objetivo y de gestores de la política puesta en marcha, valoran positivamente la nueva normativa que entra en vigor. No lo hacen, sin embargo, de manera abierta sino mediante la exposición que realizan del estado actual de la gestión del suelo portuario que refleja una sólida gestión en la que se repiten invariablemente los siguientes parámetros: La ocupación del suelo portuario “concesionable”, en primer lugar, es muy alta en la mayoría de las grandes Autoridades Portuarias, descendiendo el grado de ocupación en recintos de menor importancia comercial (caso de Sagunto perteneciente a la Autoridad Portuaria de Valencia) y en Autoridades Portuarias menos relevantes. Advirtiéndose, no obstante, de los efectos negativos que ha tenido la crisis económica en la demanda de nuevos títulos concesionales. Pero además, en segundo término, las concesiones más destacadas en la práctica totalidad de las Autoridades Portuarias consultadas son las referidas a terminales de carga así como a instalaciones industriales y comerciales. Y, por último, en tercer término, destacan como los aspectos más importantes en la gestión de las concesiones los relativos al plazo máximo de duración y las renovaciones, las prórrogas, las tasas y los tráficó mínimos. Aspectos todos ellos que constituyen, precisamente, temas en los que incide la nueva normativa portuaria que pretendía completar la reglamentación, ya de por sí innovadora, de la Ley del 2.003 (rescate, revisión, plazo concesional, indemnizaciones procedentes, etc.) y que, como expongo en el Capítulo VIII.4.C, fueron objeto de nuevas modificaciones en 2.014.

En cambio, la **Asociación Nacional de Empresas de Estiba y Consignatarias de Buques (ANESCO)**, que constituye el principal grupo-objetivo particular, valora desde una visión de futuro la posibilidad de acomodar el régimen de gestión del territorio al ‘modelo europeo’. Obviamente desde una perspectiva más propicia al concesionario en cuestiones tales como la extensión de plazos, el régimen de importes a satisfacer o la capacidad de introducción de cláusulas particulares. Una adaptación al ‘modelo europeo’ que se acometió, al menos en parte, en la nueva reglamentación de las concesiones introducida en 2.014 (vid. Capítulo VIII.4.C).

Los **actores beneficiarios** (el Consejo Superior de Cámaras, la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores y la Confederación de Clubs Náuticos), por su parte, juzgan favorablemente las nuevas reglas introducidas. Los dos últimos, además, a propósito de medidas que les atañen especialmente en relación, bien con la determinación de las tasas, o bien con la renovación de las concesiones. El Consejo Superior de Cámaras, desde una perspectiva más general, considera excelente la regulación aprobada en la medida que da las máximas posibilidades de gestión a las Autoridades Portuarias en los temas clave. Y finalmente, como “hipótesis de futuro” propone alternativas que podrían otorgar más flexibilidad aún al sistema pero que, en definitiva, conllevan la superación del actual marco de concesiones de dominio público, bien por su carácter integral (intensificación de la técnica de la “obra pública portuaria construida y explotada por el particular”), o bien porque procede a la conversión de parte del suelo en patrimonial.



## 7.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA EN MATERIA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO.

La versión originaria de la **Ley de Puertos del Estado** dedicaba una extensión mínima a la gestión del dominio público portuario a pesar de su innegable importancia económica y social. Dicha contradicción se explica si consideramos que la filosofía de la Ley de 1.992 no era la de realizar una regulación agotadora y exhaustiva de los distintos apartados que abordaba sino, más bien, la de establecer <<la normativa esencial>>, de acuerdo con la cual, las Autoridades Portuarias pudieran orientar e ir dando solución a las diferentes cuestiones y conflictos que la gestión cotidiana del recinto portuario demandara por parte de las empresas y los particulares implicados en su funcionamiento.

Pues bien, a partir de este esquema inicial, la *‘orientación hacia una mayor participación privada y la necesidad de dar una respuesta segura a los múltiples conflictos que la realidad cotidiana planteaba’* propiciaron la elaboración y aprobación de la **Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios** –precedente inmediato de la política pública portuaria que propiamente es objeto de análisis en el presente Capítulo- que dedicó un Título completo a la regulación del dominio público portuario estatal. Una <<*normativa mucho más extensa, completa y detallada*>> que, esta vez sí, abordó por primera vez de modo específico la problemática de la gestión del suelo en el recinto portuario para dotarlo de un conjunto de reglas con las que resolver las vicisitudes en las que suelen encontrarse los particulares titulares de autorizaciones y concesiones. Pero ha de tenerse en cuenta el hecho de que esta regulación concreta, recogida en la normativa de 2.003, a grandes rasgos, <<*permanece inalterada en la actualidad*>>. De manera que su redacción originaria ha sido en buena medida respetada por los responsables políticos-administrativos de la nueva política portuaria. Por consiguiente, aunque de modo estricto no forman parte del desarrollo de la política portuaria, sí que ha de tenerse en cuenta que existe una *‘aceptación tácita’* de sus contenidos –que constituye la mayor parte de la regulación vigente del dominio público portuario- cuyos principios, categorías y reglas básicas permanecen plenamente asentados en la actualidad, dada la utilidad demostrada en la gestión diaria del territorio portuario.

Por otra parte, conviene resaltar el escaso número de opiniones manifestadas por los distintos actores públicos y privados al tiempo de <<*la formulación de la política portuaria*>> en relación con la gestión del dominio público. Opiniones que se realizaron, además, en la práctica totalidad de los casos, de modo indirecto, al referirse a <<*la repercusión que el vigente sistema de tasas tiene en el funcionamiento global de los puertos*>> y para la prestación de los distintos servicios portuarios en condiciones de competitividad, eficacia y eficiencia. No porque el tema del modelo de gestión del territorio no fuera relevante para los distintos agentes sino porque, puestos a analizar un número reducido de medidas que pueden mejorar radicalmente el panorama del sector, evidentemente tenían más impacto las decisiones relativas al régimen económico (lo que incluye los ingresos procedentes de la ocupación eventual o permanente del suelo) o

con un contenido económico inmediato, como son las referidas a la prestación del servicio público portuario.

Las valoraciones emitidas, sin embargo, constituyen en todo caso un <<reflejo>> de los intereses públicos y privados existentes en relación con la gestión del suelo en los puertos. En primer término, la posición del “*Presidente de Puertos del Estado*”, en cuanto responsable de la estructura político-administrativa que impulsa la nueva política pública, que concentró su atención en la definición de cuáles iban a ser “la ideas clave” que habrían de impulsar la gestión del dominio público en los puertos del sistema de interés general del Estado durante los próximos años: la promoción de la exitosa fórmula concesional de colaboración público-privada; el fomento de la intermodalidad y la actividad logística; la necesidad de optimizar las inversiones imprimiendo racionalidad en las decisiones de nuevas infraestructuras; la consecución de niveles deseables de impacto ambiental; así como la potenciación de soluciones globales en las relaciones puerto-ciudad que buscaran la integración de los territorios. En segundo lugar, también resulta relevante la opinión de los “*representantes de las Autoridades Portuarias*”, desde su posición de responsables inmediatos de una gestión eficaz y eficiente del suelo, que consideraban clave una rebaja en la valoración de los terrenos del puerto que permitiera disminuir el coste de las tasas portuarias por ocupación y aprovechamiento especial, mejorando de este modo la situación de los operadores portuarios (grupo-objetivo) y surtiendo, en última instancia, un efecto positivo en los clientes del puerto (beneficiarios). Y en tercer lugar, no cabe olvidar las intervenciones de “*los portavoces de las terminales de carga*”, en su condición de grupo-objetivo de la política a diseñar, que centraron su interés en los problemas económicos y de gestión que padecían a diario en relación con las concesiones que ostentaban sobre el dominio público portuario. Solicitaban flexibilidad –léase rapidez- y racionalidad –léase rebaja- de las tasas portuarias; y también “simplificación administrativa” canalizada a través de la correspondiente Autoridad Portuaria y agilización en los plazos para la autorización de las obras a realizar. Coincidiendo en todo caso sus propuestas, en lo que a la rebaja de las tasas se refiere, con las de las Autoridades Portuarias. Por último, las escasas intervenciones destacables de “*los beneficiarios*” en este apartado lo fueron por motivos muy particulares. Así las Cofradías de Pescadores se felicitaban por la inclusión en el proyecto de Ley de una bonificación del 50% de la tasa de ocupación para las Corporaciones de Derecho Público vinculadas a la actividad portuaria; mientras que los clubs náuticos reivindicaban que se tuviera en cuenta la labor social, turística y de fomento del deporte que desarrollan a la hora de regular la renovación de las concesiones que ocupan en el suelo portuario.

Pero interesa especialmente retener como, al tiempo de la formulación de la nueva política portuaria, se definieron como <<*metas del modelo de gestión del suelo portuario*>> para garantizar la satisfacción del interés general las de: Proporcionar y gestionar las infraestructuras portuarias básicas con criterios de sostenibilidad y garantía de servicio público; promover la actividad económica del puerto; e incrementar la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias. Pues bien, sobre estas ideas básicas, las <<*principales novedades que introduce la Ley*>> 33/2.010, de 5 de agosto, que concreta la formulación de la política pública portuaria, son las siguientes: Regula de manera

detallada los diferentes títulos habilitantes (autorizaciones, concesiones y contratos) que van a permitir la actuación económica de los diferentes agentes privados dentro del dominio público portuario con la finalidad, evidente, de evitar cualquier duda que pudiera surgir en el transcurso de su vida útil con el consiguiente afianzamiento de la seguridad jurídica y de la confianza empresarial. Asimismo, claro está, la Autoridad Portuaria dispone de un instrumento más claro e indubitado para la gestión del suelo portuario con lo que se evita el posible surgimiento de conflictos y el ejercicio de acciones judiciales y administrativas por los particulares titulares. Pero también, por otra parte, se trata de aprovechar al máximo la totalidad del espacio físico existente en el recinto del puerto, tomando conciencia del valor del suelo. Motivo por el cual, la regulación prevé todos aquellos supuestos en los que un cambio en los diferentes instrumentos de planificación o en la adopción de las medidas de seguridad y protección del medio ambiente va a determinar la necesaria revisión o el rescate de las concesiones existentes. Y finalmente, el otro criterio básico sobre el que se asienta la vigente regulación del dominio público portuario es el de la protección de la rentabilidad económica de los concesionarios. Lo que se traduce en el mantenimiento del valor económico de la concesión siempre que se produzcan modificaciones, revisiones o rescates. Así como en la intención de posibilitar la consecución del necesario beneficio económico por parte de los concesionarios, de lo que es buen ejemplo la ampliación del plazo máximo de vigencia de los títulos.

En relación con la <<***implementación de la política portuaria en materia de gestión del territorio***>>, cabe destacar que durante los primeros años de la implementación de la nueva política portuaria los indicadores muestran que, como consecuencia de la puesta en marcha de los distintos instrumentos de planificación en años precedentes, existe una tendencia general de incremento de la superficie concesionable y de la superficie concesionada en el conjunto del sistema portuario de interés general, dentro de un marco de crecimiento muy rápido de la superficie total portuaria. Que posteriormente irá moderándose de modo nítido por efecto de la crisis económica y la limitación de la inversión en infraestructuras. De otra parte, en cuanto al anunciado impulso a la logística, cabe destacar la elaboración y puesta en marcha por el Ministerio de Fomento, en coordinación con las Comunidades Autónomas y representantes del sector, de la denominada <<***Estrategia Logística de España***>> anunciada el 25 de noviembre de 2.013. La meta global es la de aumentar la competitividad de la industria y de la economía española en su conjunto, a través del desarrollo de una red intermodal, de potenciar el papel de España como “hub” de mercancías y de reducir los costes logísticos, entre otras medidas. En este punto, expertos del sector han señalado precisamente la necesidad de desarrollar primero el Plan Logístico Nacional, incrementando la coordinación y la intermodalidad entre las infraestructuras existentes –con especial consideración de nuestros principales puertos– así como la conexión con los países vecinos como paso previo al desenvolvimiento de España como plataforma logística mundial a gran escala. Las Autoridades Portuarias, de otro lado, evidentemente defienden sin ambages el despegue de las actividades logísticas directamente vinculadas al servicio del tráfico portuario (terminales intermodales, ZADs, ZALs, puertos secos y terminales marítimas interiores). Dejando a salvo alguna visión localista del desarrollo de la actividad, la práctica totalidad de los puertos españoles tienen una visión territorial amplia de la actividad logística que trasciende, por supuesto, los límites del recinto portuario, extendiéndose por su

hinterland natural y buscando en la mayoría de los casos una expansión europea. A veces, el impulso de la actividad logística viene asociada a proyectos de alcance regional como la <<Basque Country Logistic>> o la <<Y ferroviaria vasca>>. Al mismo tiempo, se detecta un criterio de óptima utilización del espacio portuario y de incremento del mismo cuando es posible desde un punto de vista económico y técnico. O dicho de otro modo, sin amplias plataformas para el almacenamiento, hoy en día, el tráfico portuario de mercancías se haya muy limitado. Un planteamiento diferente, pero que también parte del impulso dado a la logística en general por la nueva política portuaria, lo constituyen los intentos de nueva creación de <<zonas francas>> o de renovación sustancial de determinados <<proyectos de zona franca>> vigentes hasta la actualidad (v.gr., Autoridades Portuarias de Sevilla y Cádiz) con el propósito de que sirvan de dinamizadores, no sólo del recinto portuario, sino de la totalidad del tejido industrial ubicado en su zona de influencia. Razón por la cual, en estos proyectos de creación y renovación de “zonas de exención aduanera” se aprecia un fuerte protagonismo, junto a las Autoridades Portuarias, de las respectivas Corporaciones Municipales y de la Diputación Provincial en el caso gaditano, como apuesta política específica. Apoyan por supuesto los planes de expansión, además, amplias plataformas empresariales sin cuyo compromiso no sería posible que vieran la luz. Además, junto a los planes de creación y renovación, también son visibles los planes de expansión y especialización en otras zonas francas ya más consolidadas como es el caso de Barcelona y Vigo en las que, precisamente por su acreditado asentamiento, los proyectos de ampliación tienen un perfil más técnico y de captación de inversiones estratégicas que de convocatoria de los distintos sectores, empresariales y ciudadanos para su puesta en marcha.

En cuanto al desarrollo del ferrocarril, el Organismo Puertos del Estado, a través de su Presidente, ha hecho público que la <<**conectividad ferroviaria de los puertos y su desarrollo prioritario como alternativa al transporte de mercancías por carretera**>> constituye una meta clara. De modo que el Programa de Inversiones 2.013-2.017 contempla relevantes actuaciones con el objetivo de modernizar la red viaria interior de dominio público portuario; así como la firma de convenios con el ADIF para asumir la financiación total o parcial de los accesos ferroviarios a los puertos. A lo que han de añadirse igualmente las inversiones previstas para mejorar la red viaria interna ya existente. Todo lo anterior, incluido dentro de un fuerte impulso al transporte de mercancías por ferrocarril en la planificación de la Red Transeuropea de Transporte (RET-T) –que contempla el desarrollo en la Península Ibérica de los Corredores Mediterráneo y Atlántico- y del Plan Nacional de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2.014-2.024. En este punto, conviene subrayar que existe una fuerte presión de las distintas Autoridades Portuarias y de las Autoridades político-administrativas de la zona respectiva -Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas- por llevar a cabo, cuanto antes, la ansiada conexión intermodal del puerto con el ferrocarril, allí donde no existía (como es el caso del puerto de Motril), y de mejorarlas allí donde ya se encuentran en funcionamiento, tal y como recogen el Plan RET-T europeo o el PNITVi nacional (como es el caso de los puertos de Barcelona, Valencia o Algeciras) mediante la puesta en servicio de nuevos accesos o bien de nuevas redes viarias externas (corredores europeos o trayectos de interés comercial prioritario) capaces de conectar al puerto con los principales nudos logísticos y los

centros industriales así como de dar salida internacional a la mercancía desembarcada en puerto. La presión de los responsables políticos y administrativos viene, además, respaldada por el apoyo de los grupos empresariales más relevantes de la zona y por la atención que le prestan los responsables locales de los partidos políticos y la prensa local. Esta labor reivindicativa se canaliza principalmente mediante la presentación de alegaciones ante el Ministerio de Fomento y la organización de encuentros, coloquios y reuniones informativas ante la prensa local y nacional en los que participan las diferentes fuerzas políticas e igualmente plataformas empresariales. Algunas de ellas expresamente constituidas para aunar fuerzas de cara a hacer valer las reivindicaciones ferroviarias (como por ejemplo, “Ferrmed” que cuenta con una importante participación del empresariado catalán o bien la “Plataforma en Defensa de las conexiones Ferroviarias en la Provincia de Huelva”).

La <<*evaluación que se hace del régimen de gestión del territorio portuario*>> finalmente, por el conjunto de actores que componen la comunidad portuaria es muy positiva tanto desde la perspectiva del contenido innovador como de la renovación que introduce en la regulación que hasta el momento de su formulación estuvo vigente. De manera que desde una perspectiva innovadora, los responsables político-administrativos así como los Grupos parlamentarios mayoritarios (Socialista y Popular) defienden tanto la formulación como la implementación que se ha realizado de los conceptos de ‘intermodalidad’ y ‘nudos logísticos’. Unos conceptos que, además, se han ido fortaleciendo y cobrando protagonismo a medida que la política pública se ha ido desenvolviendo con el transcurso de los años. Pero, al mismo tiempo, las respuestas de los actores públicos y privados que componen los ‘grupos-objetivo’ y los ‘beneficiarios’ revelan un notable grado de satisfacción con las modificaciones y el perfeccionamiento que ha supuesto la regulación de las concesiones demaniales en aspectos claves de su gestión tales como el plazo, las posibilidades de renovación y modificación o los importes de las tasas por ocupación del dominio público portuario.

## **CAPÍTULO VII**

### **EL PERFECCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN LIBERALIZADO DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

## **CAPÍTULO VII**

### **EL PERFECCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN LIBERALIZADO DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

#### **1.- ANTECEDENTES DEL MODELO ACTUAL.**

A.- Condicionantes económicos y de gestión que coadyuvaron a la formación del régimen liberalizado de prestación de servicios portuarios concretado, inicialmente, en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.....Pág. 469

B.- La evolución de la regulación portuaria de prestación de servicios: De la titularidad pública en 1.992 a la pretensión de “*republicatio*” en 2.005.....Pág. 471

a.- El modelo inicial de prestación de servicios portuarios contenido en la Ley fundacional de Puertos del Estado de 1.992.....Pág. 472

b.- La modificación del régimen de prestación de los servicios en los puertos de interés general desarrollada por la Ley de 26 de noviembre del 2.003. La redefinición del papel de la Autoridad Portuaria.....Pág. 473

C.- Perspectivas de innovación del régimen de prestación de servicios en puertos del Estado. El anteproyecto de Ley que elaboró el Ministerio de Fomento en 2.005 como precedente inmediato y alternativa manejada al modelo finalmente confirmado.....Pág. 476

#### **2.- POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS, INCLUYENDO UNA REFERENCIA AL FOMENTO DE LA INTERMODALIDAD Y LA LOGÍSTICA DE APOYO.**

A.- Intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios. ....Pág. 480

B.- Intervención de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento..... Pág. 481

C.- Intervención de los representantes de las Autoridades Portuarias –actores públicos- que se comportan, en parte, como grupos-objetivo.....Pág. 483

D.- Participación de los beneficiarios. ....Pág. 485

E.- Posiciones de los grupos-objetivo. ....Pág. 487

F.- Consideraciones finales sobre las posiciones del conjunto de los actores públicos y privados.....Pág. 497

G.- Análisis DAFO en relación con la formulación del nuevo régimen de prestación de servicios portuarios. ....Pág. 499

#### **3.- LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS EN EL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).**

A.- Las novedades más destacadas en la formulación de la política portuaria de prestación de servicios.....Pág. 500

B.- La nueva regulación del régimen de estiba que intenta imprimir una mayor autonomía organizativa del sector de la estiba con la garantía del control por las Autoridades portuarias.....Pág. 502

C.- Breve análisis del Programa Político-Administrativo en materia de servicios portuarios.....	Pág. 506
D.- El modelo de prestación de los servicios en los puertos de interés general.....	Pág. 506

#### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA RELATIVA AL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS.**

A.- La participación de los operadores privados en la prestación de los distintos servicios portuarios.....	Pág. 513
B.- Competencia y publicidad.....	Pág. 514
C.- La competencia interportuaria: la competencia entre navieras y las alianzas para el transporte; la competencia entre puertos.....	Pág. 514
D.- La competencia intraportuaria: el control de la interdicción de las prácticas colusorias, el fomento de la competencia entre operadores y la conflictividad administrativa como táctica de competencia.....	Pág. 525
E.- La organización del servicio de estiba ha sido anulada por la Comisión Europea ante el Tribunal de Justicia de la UE. ....	Pág. 530
a.- La formulación de un Dictamen desfavorable por la Comisión Europea y la posterior denuncia de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	Pág. 530
b.-Cuál es la argumentación jurídica mantenida por la Comisión Europea.....	Pág. 531
c.- El Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea resuelve en contra del sistema español de estiba.....	Pág. 532
F.- La orientación hacia la prestación de unos servicios de calidad.....	Pág. 534
a.- Instrumentos de fomento de la calidad en la prestación de los servicios.....	Pág. 535
b.- Instrumentos para evaluar la calidad de los servicios. En especial, la puesta en marcha y el desenvolvimiento del <<Observatorio Permanente de Mercado de los Servicios Portuarios>>....	Pág. 538
G.- El ‘cuadro de actores’ de la implementación de la nueva política portuaria en cuanto al régimen de prestación de los servicios en los puertos, distinción entre aplicación del régimen y toma de decisiones estratégicas.....	Pág. 542

#### **5.- EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de prestación de servicios implementado en los puertos.....	Pág. 547
a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.....	Pág. 547
b.- Opiniones que mantienen los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.....	Pág. 548
c.- Posiciones que manifiestan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen de prestación de los servicios portuarios.....	Pág. 551
d.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.....	Pág. 559



B.- Consideraciones generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la nueva regulación de la prestación de servicios portuarios.....Pág. 566

**6.- CONSIDERACIONES FINALES RESPECTO DE LA POLÍTICA PORTUARIA RELATIVA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS. ....Pág. 567**

## **CAPÍTULO VII**

# **EL PERFECCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN LIBERALIZADO DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

### **1.- ANTECEDENTES DEL MODELO ACTUAL.**

**A.- Condicionantes económicos y de gestión que coadyuvaron a la formación del régimen liberalizado de prestación de los servicios portuarios concretado, inicialmente, en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.**

El régimen de prestación de los servicios portuarios recogido inicialmente en la Ley de Puertos de 1.992 fue objeto de un cambio radical en el año 2.003, constituyendo el precedente inmediato de la política portuaria que analizo en el presente Capítulo. Los cambios económicos, técnicos y de gestión que impulsaron la instauración del nuevo modelo pueden resumirse del siguiente modo.

Durante la década de los años 90 del siglo XX, se produjo un considerable despegue de la economía mundial unido a una consolidación de la dimensión internacional del comercio. A la vez, desde una perspectiva comunitaria, se produjo la consolidación del mercado único europeo y del desarrollo de una política común de transportes planificada desde una concepción multimodal. Lo que produjo un incremento destacado de la relevancia estratégica de los puertos comerciales, como instrumentos claves para el impulso de la economía productiva y elementos fundamentales de un sistema de transporte de interés general ambientalmente sostenible.

Durante el período citado, el crecimiento de la producción industrial y de la demanda de productos debido al clima positivo de la economía mundial y europea, provocaron crecimientos constantes y relevantes en la demanda de transportes. Así, desde 1.990, los tráficos portuarios crecieron en España desde los 248 millones de toneladas hasta los 348,6 millones de toneladas en 2.001, lo que representa un crecimiento en una década superior al 42 por ciento en términos absolutos y un crecimiento medio anual acumulado superior al 3,2 por ciento; es decir, valores superiores al aumento del producto interior bruto (PIB) nacional. A su vez, la cuota de participación de los '*tráficos import-export*' en los tráficos portuarios totales se había incrementado durante la década del 70 al 80 por ciento, lo que representaba mayores porcentajes de crecimiento de los tráficos portuarios asociados al transporte internacional de mercancías. De modo que, en el año 2.003, casi el 59 por ciento de las exportaciones y el 82 por ciento de las importaciones españolas

pasaban por los puertos de interés general. Lo que a su vez representaba el 53 por ciento del comercio exterior español con la Unión Europea y el 96 por ciento con terceros países<sup>1</sup>.

En este marco, nuestros puertos comerciales reforzaron su carácter de elementos esenciales del sistema de transporte de interés general, así como su importancia estratégica para el desarrollo de la economía productiva y el comercio exterior. Particularmente, dado nuestro carácter periférico, respecto a los grandes centros europeos de producción y consumo.

De otro lado, se produjo un incremento del nivel de competencia interportuaria, por la captación del mayor volumen de tráfico marítimo internacional, e intraportuaria, por la captación del mayor número de buques a su llega al puerto, debido a los cambios tecnológicos y estratégicos operados en el sector del transporte marítimo (ahorro energético, intermodalidad, competitividad respecto de otros medios de transporte) y en el resto de medios de transportes, los procesos de liberalización del mercado de los servicios del transporte y, finalmente, el desarrollo experimentado por la red de transporte transeuropea. Lo anterior provocó que los puertos comerciales no fueran vistos, exclusivamente, desde su perspectiva tradicional de zona de dominio público, de atención al tráfico comercial de buques, sino como un *‘eslabón en la cadena de transporte’* puerta a puerta. Piezas clave de un sistema de transporte global de carácter competitivo, sostenible en el que concurren distintos modos de transporte constituyendo puntos de enlace intermodal e infraestructuras para el desarrollo de actividades logísticas.

Todos estos procesos posibilitaron el desarrollo de ofertas portuarias diferenciadas en los mercados (puertos *“hub”*, puertos *“gate”*, nodos de conexión rápida, etc.), que, a su vez, facilitaron la introducción de nuevas tecnologías, la especialización y automatización de los procesos de manipulación de carga y atención a los buques en los puertos. A este proceso, las Autoridades Portuarias han aportado un impulso decidido hacia el desarrollo de una nueva cultura portuaria, basada en una visión compartida del carácter global de la oferta en los puertos y en el concepto de comunidad portuaria. Y, por otro lado, han provocado, igualmente, un impulso decisivo en el campo de la innovación y del fomento de la actividad portuaria, protagonizando la promoción de estrategias globales, basadas en la mejora continua de los procedimientos y de los servicios, en la permanente búsqueda de fórmulas que permitan mejorar la competitividad del conjunto del puerto. Pero este fenómeno no hubiera sido posible sin una corriente de *“mutua interacción”* de la iniciativa pública y la privada, en la medida en que esta última ha ido asumiendo progresivamente la prestación de los servicios portuarios.

Por consiguiente, se fue propiciando la consolidación de un nuevo modelo de colaboración entre el sector público y privado que hizo posible compaginar el interés general y los intereses privados. Representando un destacado elemento de renovación del modelo de actividad portuaria que, a juicio del Legislador en el año 2.003, debía ser objeto de consolidación y potenciación, dado que el nuevo escenario de competencia intermodal e interportuario tenía el carácter de ineludible.

---

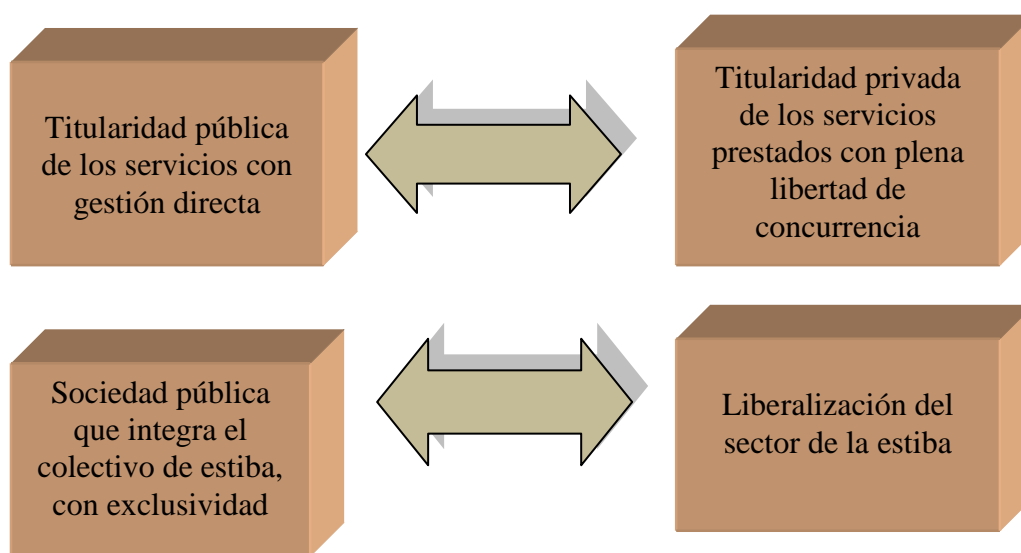
<sup>1</sup> Vid. Exposición de Motivos de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, apartado I.

## B.- La evolución de la regulación portuaria de prestación de servicios: De la titularidad pública en 1.992 a la pretensión de “*republicatio*” en 2.005.

En este apartado abordo, de modo breve, cual ha sido la evolución operada en la normativa de Puertos del Estado en relación con la prestación de servicios representada, respectivamente, por la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre, que parte de la titularidad pública de los servicios portuarios con posible prestación mediante contrato sujeto al Ordenamiento jurídico privado; junto con las dos leyes que alteraron posteriormente el panorama legislativo en el sector, es decir, la Ley 62/1.997 de 26 de diciembre, de modificación de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante y la Ley de 26 de noviembre del 2.003, sobre Régimen Económico y Prestación de Servicios en Puertos de Interés General. Y para finalizar, expongo también de modo sucinto el contenido del anteproyecto de ley que elaboró el Ministerio de Fomento en el año 2.005 y que representan, por lo tanto, la posición de los responsables político-administrativos del sector portuario previa al diseño de la nueva política pública portuaria en 2.009 que constituye el objeto central del presente estudio doctoral.

En todo caso conviene retener, con carácter previo a la exposición que sigue, que el debate doctrinal de <<cuál deba de ser la normativa en relación con el régimen de prestación de los servicios>> en los puertos ha girado en torno a dos disyuntivas conceptuales –representadas por dos ideas extremas– que pueden plasmarse, de modo sintético, en el siguiente esquema. Aunque ciertamente dichas ideas no han sido recogidas en su integridad en ninguno de los textos legales aprobados ni tampoco apoyadas, como tales, por los actores principales de la política portuaria durante su evolución desde 1.992.

### Ideas-límite del debate doctrinal en torno a la estiba.



**Ilustración 39**

Fuente: Elaboración propia.

#### **a.- El modelo inicial de prestación de los servicios portuarios contenido en la Ley fundacional de Puertos del Estado de 1.992.**

La regulación de 1.992 diseñó un escueto <<régimen público>> de prestación de los servicios portuarios a los que calificaba como actividades de prestación asignadas por la ley a las Autoridades portuarias –léase servicios públicos- que se desarrollaban en su ámbito territorial<sup>2</sup>. La Ley de 1.992 contemplaba, en realidad, una dualidad de regímenes jurídicos distinguiendo, por un lado, la regulación de los servicios portuarios en general y, por otro, del servicio de estiba y desestiba, que se regía por su legislación específica. En cualquier caso, se parte del principio de que las actividades y servicios prestados por las Autoridades Portuarias se sujetarían a normas de Derecho privado.

Respecto del primer grupo de servicios portuarios, los servicios portuarios en general, la prestación podría ser realizada directamente por las Autoridades Portuarias o mediante gestión indirecta por cualquier procedimiento reconocido por las Leyes, siempre que no implicara el ejercicio de autoridad. El otorgamiento de la gestión indirecta a una empresa privada exigía la previa celebración de un contrato sujeto al Ordenamiento jurídico privado, excepto en lo que se refería a aquellos aspectos que garantizaran la publicidad y concurrencia en su preparación y adjudicación. Se utilizaba, por lo tanto, la técnica de los actos separables distinguiendo entre la ‘preparación y adjudicación’ que se ajustarían a los criterios que dictara Puertos del Estado y, de modo subsidiario, a los contenidos de la legislación de contratos del Estado relativos al “contrato de gestión de servicios públicos”; y el ‘contenido’ que se atendería a lo dispuesto en el Derecho mercantil. A lo anterior, se añadía la precisión de que, cuando la gestión indirecta del servicio precisara el otorgamiento de concesión o autorización para hacer posible la previa ocupación del dominio público portuario, ambas relaciones serían objeto de un expediente único y su eficacia quedaría vinculada de modo recíproco<sup>3</sup>.

En cuanto al régimen de la estiba portuaria, quedaba regulado por la normativa específica, vigente desde el año 1.986, que lo calificaba como “*esencial de titularidad estatal*”<sup>4</sup>. Pues bien, dicho servicio público tenía como notas más características, en primer lugar, que la entidad de gestión del conjunto de trabajadores de estiba en cada puerto era la <<*Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba*>> (SEED) como sociedad anónima participada mayoritariamente por la respectiva Autoridad Portuaria y por las empresas estibadoras<sup>5</sup>. Y,

---

<sup>2</sup> Vid. la primitiva redacción de los artículos 66 y 67 LPEMM (Ley 27/1.992, de 24 de noviembre).

<sup>3</sup> Vid. el artículo 67 LPEMM (Ley 27/1.992, de 24 de noviembre).

<sup>4</sup> Vid. el artículo 1 del Real Decreto-ley 2/1.986, de 23 de mayo, sobre el Servicio Público de Estiba y Desestiba de Buques. Jaime Pinedo, *Javier Expósito, Director General de Anesco, en el II Congreso Marítimo Nacional de Santander: “Si creemos que Luxemburgo va a dar un vuelco al sector de la estiba estamos todos equivocados”*, Diario del Puerto, 25-9-14, p. 14. Sobre el origen del Real Decreto-ley 2/86, de 23 de mayo, D. Javier Expósito, Director General de Anesco, refiere que el Vicepresidente del Gobierno socialista, D. Alfonso Guerra, y el Secretario de Estado D. Álvaro Espina, acogieron favorablemente el borrador que la propia asociación les remitió. Antes hubo un intento en el mismo sentido con el Gobierno de la UCD, en 1.980, que resultó frustrado por un recurso que interpuso la Coordinadora Española de Trabajadores del Mar contra el Real Decreto-ley que se aprobó.

<sup>5</sup> Vid. el artículo 7 del Real Decreto-ley 2/1.986, de 23 de mayo, que la define como “sociedad anónima del artículo 6 de la LGP”.

en segundo término, que el régimen laboral de los estibadores se regulaba en el citado Real Decreto-ley distinguiendo entre el que mantenía el estibador con la Sociedad Estatal que se definía como '*relación laboral especial*' y el que mantenía con las empresas estibadoras que, salvo excepción, constituía una '*relación laboral común*'. Conllevando además la contratación con una empresa estibadora la suspensión temporal de la relación con la correspondiente Sociedad Estatal. Debiendo de tenerse en cuenta, finalmente, que para mantener el necesario nivel de profesionalidad, las Sociedades Estatales cedían sus trabajadores a las empresas estibadoras con carácter temporal para la realización aquellas tareas que no pudieran cubrir con la propia plantilla pero manteniendo su carácter de empresario respecto de tales trabajadores<sup>6</sup>.

Cabe concluir pues que la normativa de 1.992 aportó, como es lugar común entre los expertos, unas Autoridades Portuarias más activas y unos servicios portuarios regidos por el Derecho privado; pero conservó del pasado una intensa vinculación entre las Autoridades y los servicios, lo que, visto desde la perspectiva actual, requería de una nueva asignación del papel que corresponde al sector público y al privado.

**b.- La modificación del régimen de prestación de los servicios en los puertos de interés general desarrollada por la Ley de 26 de noviembre del 2.003. La redefinición del papel de la Autoridad Portuaria.**

El nuevo texto legal aprobado en 2.003, apoyado por el Partido Popular (PP) durante su segunda legislatura continuada en el poder con mayoría absoluta en la Cortes Generales, coexistió formalmente con la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que quedaba parcialmente subsistente, constituyendo su complemento indispensable. En la práctica, sin embargo, supuso una alteración sustancial de su articulado. De modo que, por ejemplo, suplió toda la regulación que contenía la citada Ley de 1.992 sobre régimen económico, presupuestario y de utilización y gestión del dominio público portuario. Así como la escueta regulación originaria sobre la prestación de los servicios portuarios que venía a derogar<sup>7</sup>.

En cuanto a las reformas más destacadas que aportaba al régimen portuario, interesa señalar que la normativa de 2.003, en primer lugar, operaba un importante <<**cambio en el modelo de gestión de los puertos**>>, en el que el papel de la autoridad pública, representada por las Autoridades Portuarias, que venía caracterizada por la titularidad y el protagonismo en la gestión del suelo para la provisión y gestión de los espacios de dominio público y de los servicios portuarios, cambia hacia una regulación de la actividad económica que constituyen los servicios portuarios básicos que se desarrollan en el puerto que, a partir de ahora, corren a cargo, esencialmente, del sector privado. El Organismo público portuario asume, por tanto, una actividad prestacional subsidiaria orientada principalmente hacia los casos de ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada, en virtud del <<**principio de subsidiariedad**>>. En concordancia con la idea de que los

---

<sup>6</sup> Vid. los artículos 10 y 11 del Real Decreto-ley 2/1.986, de 23 de mayo.

<sup>7</sup> Vid. los antiguos artículos 66 y 67 LPEMM de 27/1.992, de 24 de noviembre.

Estados miembros Unión Europea han de pasar de ser actores de la actividad económica a <<una labor de incentivador y regulador>>, desde un punto de vista legal y económico, de los derechos de propiedad y libertad de empresa. Todo ello sin perjuicio del papel fundamental que, desde la aplicación en su gestión de los principios de eficiencia, agilidad y flexibilidad propios de una gestión empresarial, iban a desarrollar las Autoridades Portuarias para la ‘promoción de estrategias globales orientadas hacia el cliente común’, tendentes a asegurar la adaptación permanente de la oferta global portuaria a las necesidades de la actividad económica. Contribuyendo a crear un ámbito de cooperación entre todos los agentes de la comunidad portuaria dirigido a la mejora de los servicios portuarios y a la promoción de los puertos.

La propuesta de renovación trataba pues, en sintonía con el proyecto de Directiva comunitaria en materia portuaria que se debatía en esos momentos, de ‘propiciar una mayor flexibilidad y competencia en los servicios portuarios’. Lo cual se tradujo en una decidida apuesta por reforzar el protagonismo privado en las actividades de tipo prestacional en los puertos, en contraposición con el protagonismo público derivado de la “hasta en ese momento” reservada titularidad de los servicios portuarios a favor de las Autoridades Portuarias.

Como consecuencia, las Autoridades Portuarias dejaron de ser titulares de los servicios portuarios básicos, esto es, de aquellas actividades comerciales que permitían la realización del tráfico mediante una atención particularizada al buque u otro modo de transporte, cada vez más diversificadas y complejas. Tales actividades calificadas de “prestación de interés general”<sup>8</sup> -al igual que ocurría con los denominados servicios generales que eran confiados a las propias Autoridades Portuarias-, serían atribuidas ahora a la iniciativa privada en régimen de ‘libre competencia’, previo otorgamiento de la correspondiente licencia, siempre que fuera posible, siguiendo el <<principio de libre acceso reglado a la prestación del servicio>><sup>9</sup>. Garantizando, en todo caso, la seguridad en los puertos, particularmente de los servicios técnico-náuticos. La adecuada prestación del servicio quedaba asegurada mediante la aprobación de los correspondientes *‘pliegos de prescripciones técnicas particulares’* y el establecimiento de las *‘obligaciones de servicio público’* para todos los prestadores<sup>10</sup>. Todo ello con miras a reforzar la competencia intraportuaria.

---

<sup>8</sup> Vid. los artículos 58 a 60 LREYPSPIG. C. HORGUÉ BAENA, *Régimen de prestación de los servicios portuarios en los puertos de interés general. En especial, de los servicios portuarios básicos*, Revista Española de Derecho Administrativo número 134, 2.007, pp. 289 a 297. El principal cambio que opera la Ley es el de la configuración de los servicios portuarios como de *‘interés general’*, cuando lo eran como *‘servicios públicos’*. Nueva calificación que tiene distinto alcance según sean servicios portuarios básicos o generales.

<sup>9</sup> Vid. el Artículo 56.1, 2 y 4 LREYPSPIG. Así, la nueva ley conlleva una **alteración del concepto ya enunciado de servicio portuario** –configurados como servicios públicos por la Ley de Puertos– que se incluye ahora en el más amplio de <<*servicios prestados en puertos de interés general*>>. Los servicios se clasifican en tres categorías: 1.- Los servicios portuarios que, a su vez, pueden ser básicos y generales. 2.- Los servicios comerciales. Y 3.- El servicio de señalización marítima.

<sup>10</sup> Vid. los Artículos 65 y 68 LREYPSPIG. R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de Compañía reglada al servicio del mercado*, Revista de Administración Pública número 181, 2.010, pp. 176 a 178, afirma que <<...un regulador tiene a su disposición innumerables instrumentos de condicionamiento de las actividades económicas. La dimensión de

De manera que otro cambio destacado, de alcance global, que propició la ley lo constituyó la adopción de ‘un modelo liberalizado’ que incluía, en un mismo marco jurídico, a todos los servicios básicos, incluido el servicio de estiba, que por su volumen era objeto tradicionalmente de una regulación particular. Todo ello siguiendo los criterios de la política de la Unión Europea expuestos en la propuesta de Directiva de servicios portuarios que era objeto de debate en esos momentos. En concreto, en relación con la estiba, se procedía a transformar las originarias <<*Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba, SEEDs*>> en <<*Sociedades de Estiba y Desestiba, Agrupaciones de Interés Económico, APIEs*>>. Pasando de un régimen de organización de la estiba en el que cada Autoridad Portuaria disponía del 51% del capital social a otro en el que éste se repartía de manera proporcional, exclusivamente, entre los operadores del servicio<sup>11</sup>.

<i>Servicios portuarios en la LREYPSPIG 48/2.003.</i>	
Servicios portuario generales (titularidad pública).	Servicios portuarios básicos (autorizaciones otorgadas mediante licencia).
a) Dirección, coordinación y control del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre.	a) Servicio de practicaaje.
b) Coordinación y control de operaciones asociadas a los servicios portuarios básicos, comerciales y otras actividades.	b) Servicios técnico-náuticos: 1º Remolque portuario. 2º Amarre y desamarre de buques.
b) Servicios de señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación que sirvan de aproximación y acceso del buque al puerto, así como su balizamiento interior.	c) Servicios al pasaje. 1º Embarque y desembarque de pasajeros. 2º Carga y descarga de equipajes y vehículos en régimen de pasaje.
d) Los servicios de vigilancia, seguridad y policía en zonas comunes. e) y f) Los servicios de alumbrado y limpieza en las zonas comunes de agua y tierra.	d) Servicios de manipulación y transporte de mercancías. 1º Carga, estiba, descarga, desestiba y trasbordo de mercancías. 2º Depósito. 3º Transporte horizontal.

servicios de interés general que reúnen los sectores en red, en los que el Estado está comprometido a garantizar sistemas universales de prestación de niveles básicos de calidad; la condición de monopolios naturales de las infraestructuras en red que deben operarse de una manera neutral al servicio del mercado; el fomento de la competencia en sectores que tienen un esquema monopolístico, o al menos oligopolístico, de partida en el momento de su liberalización...son títulos más que sobrados que justifican la intervención del Estado en estos sectores. Vid. también M<sup>a</sup> YOLANDA FERNÁNDEZ GARCÍA, *Las obligaciones especiales de los operadores de los servicios esenciales económicos en red*, Revista de Administración Pública número 163, enero-abril 2004, p. 132. La autora distingue entre obligaciones generales y especiales, dentro del concepto genérico de ‘*servicio universal*’. Pues bien, tales obligaciones especiales se caracterizan porque suelen imponerse a un número reducido de operadores; pero, sobre todo, porque tienen un carácter anormal respecto de la prestación impuesta en relación con la libertad de empresa de los operadores.

<sup>11</sup> La Disposición Adicional 6ª LREYPSPIG procedía a transformar las originarias <<*Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba, SEED*>> reguladas por el Real Decreto-ley 2/1.986, de 23 de mayo.



g) El servicio prevención y control de emergencias establecidos por la normativa de Protección Civil	e) Servicios de recepción de desechos generados por buques: 1º Recepción de desechos líquidos. 2º Recepción de desechos sólidos.
--	--

**Tabla expositiva 17**

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, cabe resaltar que, para la salvaguarda de las condiciones de competitividad de precios y de la calidad de los servicios, aparte de las competencias propias de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias, se crea el <<**Observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios básicos**>> pudiendo elaborar recomendaciones una vez fijadas las variables de competitividad y emitir circulares. Aunque, como expondré, habrá que esperar a la puesta en marcha de la nueva política portuaria en 2.012 para verlo en funcionamiento<sup>12</sup>.

**C.- Perspectivas de innovación del régimen de prestación de servicios en los puertos del Estado. El anteproyecto de Ley que elaboró el Ministerio de Fomento en 2.005 como precedente inmediato y alternativa manejada al modelo finalmente confirmado.**

El Ministerio de Fomento elaboró en el año 2.005 –un año después de la victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en la elecciones generales del 15 de marzo de 2.004 que dieron lugar a la constitución de un Ejecutivo del mismo signo político- un anteproyecto de ley de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, que fue presentado el 31 de marzo de ese mismo año para el debate de las centrales sindicales y organizaciones empresariales interesadas en el sector portuario que modificaba fundamentalmente los Títulos I y III del citado texto legal, relativos respectivamente al régimen económico y a la prestación de servicios en los puertos de interés general. Las innovaciones concretas que contenía el anteproyecto de Ley respecto de la modificación del Título III permiten apreciar cuál era la “*nueva orientación*” que el titular del Departamento pretendía dar al régimen de los servicios portuarios<sup>13</sup>.

Pues bien, a este respecto cabe comenzar por señalar la pretensión de ‘**recuperación de la titularidad pública de los servicios portuarios por las Autoridades Portuarias**’ fundada en la conveniencia de dotar a las Autoridades Portuarias de la máxima capacidad

<sup>12</sup> Se crea en el artículo 79 LREYPSPIG.

<sup>13</sup> S. GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, *Claves del nuevo Derecho administrativo económico*, Revista Española de Derecho Administrativo, número 135, 2.007, pp. 421 a 427, expone que “para resolver un mismo problema social (la necesidad de que todos los ciudadanos tengan cubiertas necesidades básicas por un precio asequible que puede ser inferior al coste de prestación) surgen dos sistemas posibles, el de servicio público y el de mercado de interés general. La contraposición entre ambos permite extraer ricas consecuencias y presentar nuevos conceptos jurídicos clave de nuestro tiempo, ora los que se relacionan con el servicio público (publicatio, libertades de organización, modos de financiación pública de la actividad, monopolio natural, monopolio) ora los que se relacionan con el sistema alternativo de mercado (servicio universal, obligaciones de servicio público, interconexión, liberalización, Derecho de la competencia, regulación)”.

para liderar la oferta portuaria compatible con la prestación de los servicios portuarios por empresas privadas, fomentando la competencia intraportuaria. Pues se entendía que la norma de 2.003, al privatizar las sociedades que emplean a los trabajadores portuarios en relación laboral especial y garantizan la regularidad en la prestación del servicio de manipulación de mercancías, recuperaba un antiguo modelo desequilibrado de relaciones laborales en los puertos sobre el que existe una larga experiencia histórica negativa y que dificultaba las posibilidades de evolución de dicho modelo<sup>14</sup>.

El anteproyecto de ley afirmaba, no obstante, como principio, que **la actividad portuaria se desarrollará en un marco de libre y leal competencia entre los operadores de los servicios en los puertos de interés general. Sin embargo**, la norma proyectada constata que **la privatización de los servicios portuarios no equivale en absoluto a su liberalización**, ni mejora la eficacia y eficiencia en la prestación de dichos servicios, a diferencia de lo que puede ocurrir en otros sectores. Y ello por cuanto, **<<el servicio completo>>** que demandan los usuarios del puerto –buque, pasajero y mercancía- se compone de la suma de los servicios suministrados por distintos agentes, ninguno de los cuales, considerados aisladamente, permiten que el puerto desarrolle su papel de intercambiador modal. De modo que sólo la suma de todos los servicios portuarios, principalmente los técnicos-náuticos y de manipulación de mercancías, que son complementarios entre sí, debidamente armonizados, permiten que el puerto pueda jugar el rol asignado. Lo cual incorpora **unas exigencias de coordinación y de competencia entre los operadores** que no se producen en otros modos de transporte y que hacen aconsejable, por un lado, que el titular del puerto, que es el titular de la infraestructura, lo sea también de todos los demás servicios, en la medida en que **debe haber un responsable último del <<servicio portuario global>>** con capacidad de intervenir si fuera necesario sobre cada uno de los operadores; y, por otro lado, que el titular de la infraestructura y de los servicios, esté en condiciones de **promover la mayor competencia intraportuaria posible**, lo que no ocurre en el supuesto de una Autoridad Portuaria privada<sup>15</sup>.

Al mismo tiempo, se proponía **la desaparición de la distinción entre servicios portuarios generales y básicos**. Pues la mayor parte de los servicios portuarios que se denominaban generales eran consustanciales a la puesta a disposición de la infraestructura, lo que justificaba, por otra parte, la supresión de la tasa de servicios generales que se incorporaría a la tasa por utilización de instalaciones portuarias correspondientes. **La redacción del nuevo texto, en consecuencia, proponía unificar la clasificación de los servicios portuarios**, definidos como ‘actividades de prestación relacionadas con las funciones de las Autoridades Portuarias’, adoptándose la clasificación única **<<habitual>>** en todos los sistemas portuarios<sup>16</sup>. El listado de los servicios públicos que se recogía puede resumirse del modo siguiente expresado en la tabla que se inserta a continuación.

---

<sup>14</sup> Vid. el Artículo 58 del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General.

<sup>15</sup> Vid. el Artículo 56 del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General.

<sup>16</sup> Vid. el Artículo 57 del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General.

<i>Servicios portuarios según el anteproyecto de ley de 2.005 (titularidad pública, prestados mediante el otorgamiento de concesiones).</i>
a) Los servicios técnico-náuticos: a.1) el servicio de practicaje a.2) el servicio de remolque portuario. a.3) El servicio de amarre y desamarre de buques.
b) El servicio al pasaje, que incluye el embarque y desembarque de pasajeros y/o de carga y descarga de equipajes y o de vehículos en régimen de pasaje.
c) El servicio de recepción de desechos generados por los buques tanto sólidos como líquidos.
d) El servicio de manipulación de mercancías que incluye la carga, estiba, descarga, desestiba y el transbordo de mercancías.

**Tabla expositiva 18**

Fuente: Elaboración propia.

Por consiguiente, en el nuevo texto legal esbozado en 2.005, **desaparecen los denominados <<servicios portuarios generales>>** (que incluían desde la ordenación, coordinación y control de tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre, como el alumbrado en las zonas comunes) y pasan a constituir costes fijos del funcionamiento del puerto que son repercutidos a los usuarios en las tasas que quedan subsistentes para evitar que su supresión genere pérdidas a la Autoridad Portuaria.

Otra modificación de calado la constituía **la conversión de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba, SEEDs** –en proceso de adaptación a APIEs- **que pasarían a denominarse Sociedades Anónimas para el Trabajo de Estiba (SATEs)** con participación mayoritaria en las mismas de las Autoridades Portuarias, en consonancia con la titularidad del servicio. El Real Decreto-ley 3/2.005, de 18 de febrero, por <<el que se adoptan medidas en relación con la prestación de servicios portuarios básicos y se amplía el plazo para la transformación de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba en Agrupaciones Portuarias de Interés Económico>>, establecía ya una moratoria de 18 meses para operar la transformación prevista en el Disposición Adicional 6ª de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre. Pues bien, en virtud de este anteproyecto de ley, se preveía que las citadas Sociedades Estatales deberían modificar sus Estatutos, pasando a denominarse <<Sociedades Anónimas para el Trabajo de Estiba, SATEs>>. En realidad, lo que hacía el anteproyecto era recuperar el antiguo sistema de participación estatal superior al 50 % del capital social en las sociedades que gestionan la <<bolsa de los trabajadores de estiba>> existente en cada puerto del Estado, adoptando nuevamente la forma de sociedad anónima que tenían en el Real-Decreto ley 2/1.986, de 23 de mayo.

En este apartado, debe destacarse igualmente el **‘fomento que se hacía de la contratación’** por parte de las empresas estibadoras de trabajadores portuarios en relación laboral común, llegando a cuantificarse en un mínimo del 25% los trabajadores procedentes

de la SATE que debían de estar contratados en este régimen. Así como que se acomete la *‘revisión del ámbito funcional del servicio de manipulación de mercancías’*. En concreto, contenía una nueva delimitación del concepto funcional de <<autoprestación>> en el servicio de manipulación de mercancías estableciéndose la obligatoriedad que tenía la empresa autorizada de contratar el personal necesario de la correspondiente sociedad anónima de trabajadores de estiba (SATE) en el número que determinara la Autoridad Portuaria cuando, en el sistema entonces vigente, las empresas navieras carecían de dicha obligación<sup>17</sup>. E igualmente, el texto adoptó **una nueva definición del mismo <<servicio de manipulación de mercancías>>** que incluía, como parte de las actividades de carga/descarga y de estiba/desestiba, tanto el depósito temporal de las mercancías como su transporte horizontal, o desplazamiento entre dos puntos del recinto portuario, que no fuera en operaciones de aproximación al buque y de alejamiento desde o hacia el exterior de la zona de servicio del puerto; hasta ese momento regulados como servicio aparte<sup>18</sup>.

Y, por último, ha de destacarse la posibilidad, expresamente contemplada en el borrador, de que **las Autoridades Portuarias participaran en el capital social de empresas que prestaran servicios portuarios** lo que, en definitiva, parecía propiciar una gestión mixta de los diferentes servicios en supuestos de insuficiencia de la iniciativa privada, para facilitar la efectividad del acceso al servicio por los operadores privados consagrado en el texto legal, en aquellos supuestos en que éste fuera posible.

Pues bien, del conjunto de las innovaciones expuestas, contenidas en el anteproyecto, en definitiva, **cabe obtener las siguientes conclusiones sobre el nuevo régimen de prestación de los servicios portuarios** que preconizaban los nuevos responsables del Ejecutivo estatal, dado el cambio político que se operó a raíz de las elecciones de 2.004 con el acceso al poder de un Gobierno sustentado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Se partía, de un lado, de la redefinición del concepto de puerto como lugar en el que se dispensa el <<servicio portuario global>> o <<servicio completo>>, constituido por la suma de los servicios establecidos en los puertos y prestados por los diferentes agentes que requieren una especial conexión para lograr la eficiencia en el transporte intermodal. Y de otro, se afirmaba que la liberalización de los servicios en el sector portuario no impone necesariamente su privatización debido a las características peculiares que concurren en el mismo. Lo anterior, fundado en consideración de que existen *‘condicionantes específicos’* pero comunes a las actividades prestacionales relacionadas con el tráfico marítimo que se desarrollan en el puerto. Tales como su ubicación en un espacio reducido, calificado de dominio público; la necesidad de una gestión eficiente del dominio público; o la exigencia de coordinación de los distintos servicios portuarios, especialmente de los técnico-náuticos y del servicio de manipulación de mercancías. Unidos a la conveniencia de conjugar la necesaria regularidad y continuidad del servicio con la tradicional <<estacionalidad>> con que se produce la entrada y salida de buques en los puertos. Lo que, en definitiva, puede conllevar un exceso en la contratación de personal eventual que repercuta en la calidad del servicio.

---

<sup>17</sup>Recogido en el artículo 68 del anteproyecto.

<sup>18</sup> Previsto en el artículo 74 del borrador analizado, incluyendo como estiba lo que antes se regulaba como servicio de depósito y transporte horizontal en el artículo 86 LREYPSPIG.

Se trataba, por lo tanto, de una propuesta de reforma centrada, esencialmente, en un intento de recuperación de la titularidad, el control y la dirección de los servicios por el conjunto de los Organismos públicos portuarios, aunque preservando el nivel de competencia existente entre operadores.

## **2.- POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS, INCLUYENDO UNA REFERENCIA AL FOMENTO DE LA INTERMODALIDAD Y LA LOGÍSTICA DE APOYO.**

A continuación expongo la posición de los distintos actores públicos y privados en relación con la formulación de una nueva política pública de prestación de los servicios portuarios. Tema al que añado también, por extensión, la necesidad de potenciar la interconexión modal y la infraestructura logística para el transporte de mercancías que, en la actualidad, constituyen elementos de apoyo imprescindibles para un adecuado funcionamiento del servicio de manipulación de mercancías.

### **A.- Intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios.**

Abriendo la participación de los Grupos Parlamentarios, el **Sr. Jorquera Caselas (Bloque Nacionalista Galego)**, Portavoz del Grupo Mixto, prestó mucha atención a una concepción de los servicios portuarios como ‘servicio público’ que, desde su punto de vista, debía pasar o bien por reforzar la participación directa de las Autoridades Portuarias en la gestión de los servicios, o bien, su labor de fiscalización o tutela para garantizar que la prestación de estos servicios fuera acorde con lo que debe ser un servicio de interés general. Para garantizar la estabilidad, la seguridad jurídica, evitar situaciones de dominio y asegurar la cualificación y la profesionalidad de los trabajadores portuarios.

Por su parte, el **Sr. Ayala Sánchez, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular**, en su intervención, comenzó afirmando que el <<consenso>> alcanzado con el Grupo Socialista se basaba, entre otras premisas, en defender el libre acceso a la prestación de los servicios portuarios que evitara posiciones dominantes; y en apoyar un modelo de estiba que permitiera mejorar la oferta económica de nuestros puertos sin afectar a las garantías laborales, respecto de las que dijo que “*no sólo respetamos sino que queremos guardar*”.

De las intervenciones habidas anotaba especialmente, en relación con los servicios portuarios, las que abogaban por la necesaria adaptación del servicio a la demanda y las que ponían el acento en las dificultades del transporte terrestre en los puertos. Creía que de las intervenciones se deducía un reto de estabilidad del sistema y de las Autoridades Portuarias por cuanto se hacía preciso garantizar la intermodalidad y los hechos diferenciales, mejorar la oferta de los servicios portuarios e incentivar inversiones rentables. Para finalizar, señalaba que, en cuanto a la estiba, apostaba por sociedades mercantiles de capital privado

que facilitaran la liberalización de la prestación del servicio; pero con una intervención de las Autoridades Portuarias que garantizara la libre competencia y evitara las posiciones de dominio.

Desde el grupo mayoritario en la Cámara Baja, el **Portavoz Socialista Sr. D. Rafael Simancas Simancas** inició su interlocución destacando que el **objetivo de su Grupo no era otro que el de** lograr una ley que aglutinara el suficiente grado de consenso para convertirse en una ley definitiva y estable que terminara con la litigiosidad y la inseguridad jurídica que habían denunciado de manera reiterada el resto de los intervinientes.

De los tres temas que abordó como centrales durante su intervención en relación con el proyecto de Ley, aparte de las tasas portuarias, los otros dos sí tocaban directamente el tema que se analiza en el presente Capítulo: cuál debía ser el modelo de prestación de los servicios portuarios y la regulación de la estiba. Así, **en relación con el primero de ellos, el régimen de prestación de los servicios**, planteaba un régimen que aunara el respeto a la competencia con la garantía reglada de que los servicios se prestan y se prestan bien, conforme a criterios de seguridad y calidad, a través de lo que se ha llamado libre acceso reglado. Pues creía que se trataba de una postura razonable y que reflejaba un lugar común en la comunidad portuaria. **Sobre la estiba**, entendía que su regulación era crucial también para asegurar la competitividad de los puertos. Razón por la cual, el Grupo Socialista se mostraba partidario de un solo modelo y de un modelo lo más acordado, posible y eficiente. Ni de las viejas sociedades estrictamente públicas ni de las APIEs previstas en el texto legal hasta ese momento vigente. Lo que se traducía –de acuerdo con lo hablado con el Grupo Parlamentario Popular y con el resto de los Grupos- en una sociedad anónima con presencia garantista de la Autoridad portuaria, para evitar las dificultades que habían sido detectadas como riesgos para el funcionamiento de este tipo de servicios. Una presencia garantista que asegurara la preeminencia del interés general en juego<sup>19</sup>.

## **B.- Intervención de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento.**

Dentro del grupo de los actores públicos que conforman el denominado Acuerdo Político-administrativo (APA), encargado de la implementación de la política pública, el **Sr. Presidente de Puertos del Estado, D. Fernando González Laxe** destacaba como una de las premisas básicas, de la que había de partirse, que el sistema portuario tiene importancia como proveedor de infraestructuras y servicios para el transporte. Idea que a su vez ligaba a la necesidad de, por un lado, trabajar con eficacia y eficiencia; y, por otra, de fomentar la intermodalidad entre los distintos modos de transporte exigiendo la obligatoriedad de que cada puerto contara con conexiones de ferrocarril y plataformas logísticas.

---

<sup>19</sup> Vid. sobre las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 40-45.

La **Secretaría de Estado de Transporte, Sra. Gutiérrez del Castillo**, por su parte, desde una visión global del sistema portuario del Estado apuntaba como uno de los elementos clave a tener en cuenta que, a los servicios tradicionales de manipulación de carga, **se suman en la actualidad funciones claves, como la función intermodal o la función logística**, para dotar de eficacia al transporte marítimo-terrestre y de nuevos servicios de valor añadido. De manera que, con el enfoque intermodal, la actividad tradicional de transferencia de carga y de pasajeros entre la tierra y el mar avanza en términos de eficacia. Y, en este sentido, entendía que había que profundizar mucho más en la necesidad de mejora de las conexiones ferroviarias con los puertos, la superación de estrangulamientos y la mejora de la eficiencia del sistema de infraestructuras; más que seguir avanzando en la perspectiva que teníamos en los últimos años de aumento de la capacidad global de nuestros puertos.

**Pensando en esta función logística es como entendía que debía abordarse el futuro** y afirmaba que, en esta cuestión, no cabía duda de que el conjunto de la comunidad portuaria ahí iba a tener el apoyo del Ministerio de Fomento. Precizando que desde el Ministerio se estaba trabajando para desarrollar <<una conferencia>> en la que no sólo estuviera la Administración Central sino también las Comunidades Autónomas y en la que se buscaran las conexiones entre todos los modos de transporte, de la logística, para incorporar valor añadido al conjunto del sistema. De forma que consideraba que nos adentrábamos ya en una etapa de mayor racionalización de las infraestructuras, de superación de los cuellos de botella, de una mayor coordinación entre Administraciones. Pero al mismo tiempo añadía que no cabía duda que el gran trabajo en el ámbito legislativo consistía, precisamente, en sacar adelante una ley, una ley consensuada que superara los vaivenes anteriores. En este sentido, pretendía que durante las jornadas de intervenciones ante la Comisión de Fomento se lograra un consenso que todos los grupos políticos estaban buscando y que el Gobierno apoyaba para dar estabilidad al sector. Se trataba de lograr un marco normativo estable y una mejora sustantiva y cualitativa en la nueva orientación que debía darse al sistema portuario para que fuera el gran motor económico “*que todos queramos*” y diera un salto cualitativo<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Vid. sobre las intervenciones de los representantes político-administrativos del Ministerio de Fomento el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 4-5.

**C.- Intervención de los representantes de las Autoridades Portuarias –actores públicos- que se comportan, en parte, como grupo-objetivo.**

El **Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas, Sr. Sánchez-Simón Muñoz**, mantenía que los puertos precisaban de unos instrumentos para ejercer los servicios públicos básicos. Así, en cuanto al practicaaje, debía darse continuidad al sistema que hasta ese momento existía. Mientras que, en lo referente a la estiba, participaba de los planteamientos expuestos por el Presidente de Puertos del Estado. Un sistema único en el que se eliminara la convivencia entre las APIEs y las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba. Tenía que ser un sistema único en el que el capital privado dominara las decisiones de ámbito económico sin perjuicio de la intervención de las Administraciones públicas. La intervención debía hacerse no a través de pliegos –sistema inoperante- sino a través de un sistema de gestión, de intervención continua en defensa del interés general, que garantizara el desarrollo de la competencia exclusivamente por estas sociedades. Con un régimen transitorio de adaptación que permitiera la conversión de Sociedades de Estiba en APIEs. Había además que modificar la regla del 25% del personal adscrito a las Sociedades de Estiba que no se venía cumpliendo.

Desde un planteamiento más ambicioso, el **Sr. de la Fuente Arteagabeitia, Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao**, partía, como base de sus reflexiones, de la necesidad de liberalización del régimen jurídico general de los puertos del Estado, en relación con el tema propuesto. Para, acto seguido, destacar dos puntos. En primer lugar, la conveniencia de la liberalización de los servicios portuarios transformando las APIEs y Sociedades de Estiba y Desestiba mediante su privatización y sin intervención pública.

Y en segundo término apoyaba el fomento de la competitividad, la logística y el transporte. Potenciando especialmente “*determinados puertos*” para servir como nudos de conexión intermodal y plataformas logísticas interconectando las infraestructuras de transporte marítimo, de ferrocarril y por carretera para integrar el transporte marítimo en las cadenas logísticas nacionales e internacionales y reducir el coste de paso de las mercancías de origen a destino. Fortaleciendo las “*competencias y funciones de las Autoridades portuarias*” en relación con el acceso y control del transporte terrestre al recinto portuario; y estableciendo, finalmente, “*mecanismos de coordinación*” con el resto de las Administraciones públicas con competencia en la materia.

La necesidad de incrementar la competitividad del puerto de Bilbao, como la mejor manera para superar el descenso del tráfico portuario provocado por la crisis económica, ya muy acusado en 2.009, se encuentra asimismo presente en la intervención que el Sr. de la Fuente Arteagabeitia tuvo, en abril de 2.010, con motivo de una entrevista en la Revista Puertos, cuando afirmaba que: “*Lo más importante ha sido y es ayudar a las empresas portuarias en todo lo que está en nuestras manos a capear las crisis y aumentar los tráfico*”. Para a continuación añadir que, “*en esta línea, estamos estudiando abrir nuevos servicios tanto de corta como de larga distancia, mejorar la calidad de nuestra oferta y potenciar el tráfico ferroviario*”. “*Estamos llevando asimismo varias iniciativas de cara a*



*mejorar nuestra competitividad para mantener tanto nuestra cuota de mercado como para aumentarla*”<sup>21</sup>.

El **Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, Sr. Valls y Riera**, por su parte, al debatir sobre los grandes temas que debía abordar el Proyecto de Ley que se tramitaba en el año 2.009 en el Congreso de los Diputados destacaba, entre otros, los siguientes. Por lo que atañe a los servicios portuarios, entendía que se debía fomentar la competencia entre los distintos prestadores de servicios.<sup>22</sup> Y en cuanto a la estiba, se declaraba defensor de un único modelo de estiba, integrándose las APIEs en las Autoridades Portuarias; a lo que añadía que debía de incrementarse la capacidad de inspección de las Autoridades Portuarias sobre las mismas.

Una intervención más prolongada la constituyó la de **D. Rafael Aznar Garrigues, Sr. Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia**, quien comenzó afirmando que el escenario de <<bonanza económica>> propio de principios del siglo XXI había mudado<sup>23</sup>. Y que, “*en el entorno de crisis económica en que nos movemos*”, los requerimientos de los armadores, los cargadores y los operadores económicos habían cambiado; pasando de demandar mayores infraestructuras portuarias hacia una mayor fiabilidad, flexibilidad y eficiencia de costes y tiempos en la prestación de los servicios portuarios y hacia su integración en las cadenas logísticas de aprovisionamiento y distribución.

En cuanto al régimen general de prestación de servicios, compartía el principio de libre acceso reglado mediante la obtención de licencia. Mientras que, por lo que toca al servicio de manipulación de mercancías, defendía un único modelo de estiba a través de sociedades mercantiles privadas. Estableciendo un <<modelo de corresponsabilidad>> en los estatutos de las sociedades de estiba mediante la creación de la “comisión de estiba” que permitiera la generación de confianza mutua y la implicación de los agentes intervinientes en la estiba en los procesos de mejora de la productividad y de reducción del coste del servicio. Con fórmulas de capacitación y profesionalización de los trabajadores portuarios en los procesos más avanzados de manipulación de carga.

Finalizaba señalando que, para atender a las necesidades estructurales de la demanda y cumplir su función en la economía, la ley debería atender a cuatro principios que, a su juicio, eran los de eficiencia, capacidad de integración en las cadenas logísticas, autosuficiencia portuaria y sostenibilidad medioambiental.

---

<sup>21</sup> J.R. De la Fuente Arteagabeitia, *El Puerto de Bilbao, Vamos a potenciar nuestra presencia en zonas logísticas con enlaces ferroviarios*, Revista Puertos número 156, marzo-abril de 2.010, Madrid, p. 50.

<sup>22</sup> Vid. Jordi Valls i Riera, Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, *El puerto ampliado podrá alcanzar tráfico anual de 130 millones de toneladas y 10 millones de contenedores*, Revista Puertos número 139, febrero-marzo de 2.007, Madrid, pp.11 a 23.

<sup>23</sup> Vid. sobre los espectaculares crecimientos de tráfico de mercancías en general y de contenedores en especial del Puerto de Valencia en los años de “bonanza económica” la entrevista al anterior Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, D. Rafael del Moral, *Los Puertos de Valencia, los puertos estamos haciendo una apuesta firme por el desarrollo sostenible*, Revista Puertos número 114, abril 2.004, Madrid, pp. 7 a 19.

El Sr. Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras, D. Manuel Morón Ledro, centró su atención en el tráfico marítimo internacional, los <<puertos hub>> o puertos dedicados preferentemente al tráfico marítimo de tránsito de contenedores, por oposición a los <<puertos gateway>> -que atienden prioritariamente el tráfico final de salida o de entrada en el mercado nacional- para llegar a la conclusión de que precisaban una estructura de gestión y de régimen económico muy flexible para hacer frente a la feroz competencia internacional. Pero además conviene destacar que terminó sus reflexiones recordando que existe un aspecto en el que sí coinciden los <<puertos hub>> y los <<puertos gate>> que es en el importante impacto social que el contenedor tiene en ambos tipos de puertos, en el gran número de puestos de trabajo que genera y en el nivel salarial que produce el contenedor. Así en concreto recordó como, en el Puerto de Algeciras, el 61% del empleo directo, unos 2.300 trabajadores, dependían del tránsito de contenedores<sup>24</sup>. Debiendo de tenerse en cuenta, además, que el puerto algecireño se encuentra ubicado en una región objetivo preferente de la Comunidad Europea, citando en este punto la “Comunicación sobre la Política Portuaria Europea de octubre de 2.007”. Idea que, en definitiva, entendía que reforzaba la necesidad de lograr la competitividad y la eficiencia en la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías<sup>25</sup>.

**En cuanto a los actores privados, cabe mencionar las siguientes posiciones expuestas durante la sesión parlamentaria que se recogen en los apartados incluidos más abajo.**

#### **D.- Participación de los beneficiarios.**

El Sr. Presidente de la Asociación Española de Navieros, ANAVE, D. Juan Adolfo Utor Martínez, después de realizar un profundo análisis sobre la necesidad de renovación del sistema tarifario, abordó específicamente la regulación del régimen de estiba desde la perspectiva que se expone a continuación. Partía de la idea de que la relación coste-prestaciones del servicio de manipulación de mercancías resultaba manifiestamente mejorable por su elevada incidencia en los costes de la escala portuaria. No era satisfactoria ni la relación laboral especial mediante la cual se prestaba ni tampoco la existencia de un cupo o <<pool cerrado>> de mano de obra como oferta en exclusiva para cada puerto. Sin duda por su incidencia en los precios finales que soportaban los armadores de buques y consignatarios.

Sin embargo, no le parecía relevante cuál fuera la forma societaria –sociedad estatal, APIE o sociedad mercantil- que finalmente se adoptara pero sí abogaba porque, cualquiera que ésta fuera, la Autoridad Portuaria tuviera participación en la misma. Pues, de otra

<sup>24</sup> Vid. sobre la importancia del tráfico de contenedores para el puerto de Algeciras y, más en concreto, de la empresa Maersk, la entrevista realizada a D. Manuel Morón Ledro en el artículo *La Bahía de Algeciras*, Revista Puertos del Estado nº 130, Madrid, marzo-abril de 2.006, p. 11.

<sup>25</sup> Vid. respecto de las intervenciones de los Presidentes de las Autoridades Portuarias el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 7-16.

manera, se estaría poniendo esa exclusividad en manos privadas lo que, según la CNC, sería contrario a las normas de defensa de la competencia. Recordando que, en junio de 2.009, la Audiencia Nacional declaró nulo buena parte del <<IV Acuerdo Marco de Estiba>> que invadía terrenos que excedían a los trabajadores y a las empresas de estiba. De ahí, la necesidad de que las Autoridades Portuarias se encontraran presentes en las entidades que dieran soporte común al sector de la estiba; lo que podría evitar que se produjeran supuestos similares.

Por otra parte, estimaba que existían aspectos bastante obsoletos en la regulación del régimen de estiba como la composición de los equipos de trabajo o “manos portuarias” que debía ser objeto de negociación. Y en este apartado, ponía de relieve como el proyecto legislativo que el Gobierno sometido a discusión se limitaba a introducir un artículo 79bis para que los horarios de trabajo se adaptaran a los de los buques y se facturara únicamente por las horas reales trabajadas. Lo cual entendía que, a pesar de ser bastante lógico, resultaba difícilmente posible. Pero pedía que dicha regla se aplicara, al menos, a los buques que realizaran escalas inferiores a 12 horas.

Desde una visión crítica, el **Sr. Piñeiro García-Lago, Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación**, analizó el Proyecto de ley sometido a debate para destacar que el mismo centraba su atención en el esquema de tarifas portuarias para gravar aún más la prestación de los servicios portuarios que realizaban las empresas privadas, a través de la ocupación del dominio público y de la actividad que desarrollaban; pero especialmente de ésta última, es decir, de la gestión de los distintos servicios portuarios básicos. Lo anterior además de la imposición de mano de obra y de los altos costos de personal que ya soportaban los operadores particulares de los distintos servicios, pretendiendo su prolongación e incluso ampliación en el tiempo. Pero, por contraste, destacaba que poco o nada se contemplaba en el proyecto sobre la gestión y optimización de los servicios públicos desarrollados por las Autoridades Portuarias.

Además, entendía que el texto objeto de debate arremetía contra las empresas prestadoras de servicio al señalar que, una vez que obtenían la licencia, perdían interés; de modo que se solía producir una cartelización y segmentación de la actividad. Razón por la cual instaba a la renovación de los prestadores y limitaba el período de las autorizaciones. Lo que consideraba que sólo podía redundar en un incremento del coste del servicio.

**En relación con la estiba**, mantenía que la opción de establecer sistemas paralelos en función de los criterios establecidos por el propio Puerto (SEEDs y APIEs) no podía ser más que una fuente de conflictos entre puertos, Autoridades Portuarias, sindicatos y comisiones mixtas paritarias ya que siempre habría dos posibles formas de interpretar cada situación o problema. Por otro lado, alegaba que la imposición del 25% del personal en relación laboral común a las empresas de estiba sólo redundaría en un claro incremento de los costes del servicio. Afirmando que no era necesario un porcentaje ya que eran las propias empresas las que sostenían a las plantillas de las APIEs. Y, finalmente, proponía la introducción de una cierta liberalización de la autoprestación en ciertas terminales o

servicios; así como que quedara claro que las zonas y depósitos francos no se encontraban sometidos al régimen general del servicio de manipulación de mercancías.

Terminaba abogando por liberalizar al máximo la prestación de los servicios portuarios y porque existiera un claro compromiso de reducción del coste de paso de las mercancías por los puertos, con la confección de unos modelos de simulación previos si se requiriese<sup>26</sup>.

#### **E.- Posiciones de los grupos-objetivo.**

El **Sr. Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO, Sr. Vidal Niebla**, para enmarcar su propuesta de regulación en relación con la estructura organizativa que diera soporte al servicio de manipulación de mercancías, realizó un recorrido sobre *<<la evolución de la legislación relativa al sector de la estiba>>* señalando, como hitos más destacados de la evolución, los que expongo a continuación.

Comenzó recordando el Real Decreto-ley 2/1.986, de 23 de marzo, que zanjó un grave disentimiento entre los sindicatos de estibadores y el Gobierno, mediante la creación de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba (SEEDs) con una participación pública del 51% pero sostenidas exclusivamente por las empresas que operaban la estiba en cada uno de los puertos de interés general y la transferencia de un importante pasivo a terceros. Los trabajadores de la antigua Organización de Trabajadores Portuarios (OTP) y los que se contrataron en el futuro por la Sociedad de Estiba estaban sometidos a relación laboral especial, mientras que el resto de los trabajadores integrados a jornada completa en cada una de las empresas estibadoras, se encontraban sometidos a relación laboral común. La suma de ambos grupos constituía el colectivo portuario. Muchas sociedades nacían con un pasivo tan voluminoso, por su excesiva carga de personal, que no hacía falta ser adivino para colegir que la función de estiba y la transferencia a terceros resultarían imposibles; porque pondría a algunos puertos fuera del mercado marítimo portuario. Y ello debido a que el futuro se encontraba en competir con el resto de los puertos comunitarios. Teniendo en cuenta que la posición geográfica y las economías de escala para reducir costes constituían un valor muy estimado en el tráfico marítimo internacional.

El paso siguiente lo constituyó la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, que confirió a los empresarios del sector la plena titularidad dominical de las Sociedades de Estiba (ahora denominadas APIEs), transfiriendo la plena responsabilidad y ventura de las mismas. Dejando a la Autoridad Portuaria su natural papel de “*celador del interés público*” sin sufrir contaminación alguna por la labor diaria de la estiba. Sin embargo, a pesar del progreso que supuso en la estructura organizativa de las entidades de estiba, entendía que faltaban

---

<sup>26</sup> Vid. en cuanto a la participación de los beneficiarios, el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 20-23.

todavía grandes cosas por conseguir. A este respecto, recordó que ANESCO sostuvo una polémica con Puertos del Estado en el sentido de que las empresas estibadoras debían mantener una plantilla fija de estibadores en relación laboral común del 25% para lograr un servicio portuario racional y satisfactorio. En relación con el nuevo proyecto de ley, sin embargo, consideraba que la plantilla fija debería ser determinada en cada puerto y fijada en el pliego de condiciones de servicio, de acuerdo con las características de éste y a tenor de la actividad del puerto. Al fin y al cabo, afirmaba, “*somos nosotros mismos los que sostenemos la plantilla de cada APIE y es claro el carácter discontinuo de la actividad*”. La imposición del 25% de manera indiscriminada, entendía, sólo redundaría en un incremento de los costos de la estiba.

**Propuso asimismo una serie de correcciones en los Títulos I y III del Proyecto de Ley** para perfeccionarlo técnicamente relativos, respectivamente, al régimen económico y a la prestación de los servicios portuarios. En concreto, en relación con el Título III, apostaba por la continuidad de las APIEs y por el mantenimiento de un modelo único que desterrara “*la fácil tutela con que nos hemos desenvuelto en los puertos de interés general con mayorías públicas en las Sociedades de Estiba. Es nuestro negocio y debemos afrontar los riesgos y directamente, en negociación con los sindicatos, las muchas complejidades de las relaciones laborales*”. Asimismo estimaba que a las Autoridades Portuarias les correspondía cuidar por el mantenimiento de un servicio básico y su control sobre la gestión de las empresas. Pero encontraba innecesario que la norma permitiera que la Administración portuaria formara parte de las empresas, siendo a la vez juez y parte, cuando procurar la competencia debería hacerse por otros medios más claros y menos conflictivos que éste último.

Como representante igualmente de las terminales de carga, el **Sr. Pérez Maura, Directivo del Grupo Maritim TCB (Terminal de Contenedores de Barcelona), antiguo Presidente de ANESCO**, abordando el tema de las entidades gestoras del conjunto de los trabajadores de estiba, (después de recordar el paso de las SEEDs a APIEs; y la tentativa de las SATEs), pidió un marco estable en el que las empresas de estiba pudieran organizar su modo de trabajar -los recursos humanos-, con autonomía y que las Autoridades Portuarias controlaran –desde fuera- cuando el servicio no se prestara adecuadamente. En este punto, recordó como precisamente la mejora constante de la calidad del servicio que prestaban las terminales del puerto de Barcelona ya había sido destacada en 2.007 como factor clave de competitividad por los responsables de otras terminales, -como el de “Autoterminal”- al hacer hincapié en la buena gestión que venía desarrollando “*Estibarna*”, su labor en la formación del personal del puerto y su implicación constante en la mejora de la calidad<sup>27</sup>.

Continuando con el turno de las empresas estibadoras, el **Sr. Director de MSC Terminal VLC SAU, Sr. Sven Valentín, que representaba a la segunda terminal del puerto de Valencia**, destinada a atender el tráfico de contenedores de la segunda naviera del mundo (*Mediterranean Shipping Company*, MSC) destacaba como una de las tres cuestiones más importantes a abordar en la nueva política portuaria era precisamente la de

---

<sup>27</sup> J. Seguí, Director General de Autoterminal del Puerto de Barcelona, *El Puerto de Barcelona*, “Para poder jugar en las grandes ligas portuarias debemos incrementar la calidad de los servicios de las terminales”, Revista Puertos número 139, Madrid, febrero-marzo de 2.007, p. 26.

la <<definición del régimen de la estiba>>. A este respecto, sobre la regulación del servicio de manipulación de mercancías y su incidencia sobre la operatividad de las terminales de carga, resaltaba como “*todo el mundo*” hablaba de la exclusividad que se mantenía en el Proyecto de ley. Recordando que existían bastantes puertos que tenían exclusividad en la estiba. Uno de esos puertos estaba en Bélgica y la empresa MSC Terminals formaba parte de un grupo de veinticuatro terminales cuya terminal matriz se encontraba ubicada en el Puerto de Amberes, que estaba dirigido por el principio de la exclusividad. Pues bien, una de las preguntas que siempre se le hacía a la naviera era “¿por qué los precios de manipulación de los contenedores en Valencia son siempre mayores que los del Puerto de Amberes?”, que también eran portuarios. Y en esta cuestión, estimaba que había elementos que debían revisarse pero “desde dentro del sistema de las APIEs” que entendía que era bueno porque en el mismo los actores del puerto se dirigían directamente a la parte social sin intervención de la Autoridad Portuaria. Creía que el diálogo directo entre las empresas estibadoras y los comités de empresa era algo fundamental porque en el puerto de Valencia, por ejemplo, había mejorado mucho la productividad aunque el coste portuario todavía seguía siendo muy alto con respecto a Amberes.

En cuanto a la reglamentación de un número mínimo de personal fijo en las empresas de estiba, recordó que el Proyecto de ley proponía que las empresas deberían colocar el 25% de sus necesidades de trabajadores portuarios como fijos de empresa. Para seguidamente, declarar que no estaba conforme con esta regla porque creía que, de esa manera, se quitaba algo de flexibilidad al sistema en la situación actual. Teniendo en cuenta que, además, la situación era distinta para cada uno de los puertos del sistema y también dependiendo de si se hablaba de tráfico de contenedores o de gráneles. Así, en el caso de España, del conjunto de los puertos del Estado, los cinco principales tenían dos terminales de las dos navieras más importantes del mundo. Pues bien, esas dos navieras, como es obvio, se encontraban muy bien informadas, muy al tanto de las condiciones laborales, de las condiciones de trabajo y los costes; y además existía la amenaza de los puertos norteafricanos y de otros puertos del Mediterráneo, que no tenían el sistema de la exclusividad –que en sí mismo no es malo-. Por lo que concluyó que resultaba ineludible eliminar todos los problemas de falta de flexibilidad, los sistemas y prácticas rígidos. Y puso el ejemplo del puerto de Valencia que, de un tráfico de 1.200.000 TEUs a finales del año 2.009, podía quedar reducido a 600.000 TEUs correspondientes al tráfico local. Teniendo en cuenta que, en el año 2.007, se cobraron 74.000 jornales portuarios y, en 2.008, 86.000. Pues dado que el 72% del tráfico que manipulaba la terminal era de tránsito o tráfico hub, es decir, “*que no tiene raíces*”, se podía hacer perfectamente en Barcelona, Las Palmas, Tánger o cualquier otro puerto en el que las condiciones fueran más interesantes. En este sentido, puntualizó que MSC podía dedicar la terminal a tráfico *import-export*, que representaba un cuarto del total, y trasladar el resto a Tánger -que representaba una amenaza no sólo para Algeciras sino también para Valencia-. Pero que, entonces, sería un drama para el puerto de Valencia que contaba con 1.240 trabajadores portuarios y 800 personas empleadas en las terminales.

Finalmente, propuso que una naviera como MSC tuviera la posibilidad de organizar los servicios de prácticos de remolcadores y de amarres si vieran que, con el tiempo, los servicios ofrecidos por el puerto perjudicaban a la naviera porque sufría retrasos.

Concluyendo con la idea de que, cuando una naviera sufre retrasos, la terminal que le sirve también los padece.

El ciclo de intervenciones de los directivos representantes de terminales de carga lo concluyó el **Sr. Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras, del Grupo AP Mollers-Maersk, Sr. Anders Kjeldsen**, quien advirtió, en relación con la situación de crisis económica que ya entonces padecía Europa, que *<<el nuevo mundo en el que estamos viviendo y en el que estamos intentando sobrevivir es muy diferente ahora>>*. Sus clientes, las compañías navieras, estaban sufriendo pérdidas como nunca antes habían registrado. Pero es que, a su vez, los clientes de las navieras se encontraban bajo presión y querían un transporte ‘a bajo coste’. Esto significaba que las compañías navieras tenían que abaratar mucho más sus precios para poder sobrevivir en el mercado porque, cada vez que una naviera movía un contenedor, sufría unas pérdidas de entre 200 y 500 dólares. Y para las compañías de transporte marítimo la situación no iba a mejorar en los próximos años. De hecho, se preveía un desfase entre la oferta y la demanda del orden del 15 al 20 % en los siguientes 3 a 5 años.

Pues bien, las consecuencias de esta situación para una terminal de contenedores era muy directa e intensa. Sobre todo si se tiene en cuenta que, aproximadamente, el 25 % de los costes operativos de una compañía de transporte eran costes relacionados con las terminales. Más aún, aproximadamente del 30 al 40% de los movimientos de contenedores en el mundo eran movimientos de tránsito. En consecuencia, las compañías navieras se veían obligadas a elegir entre las terminales con los costes operativos más bajos. A lo que había que sumar que los movimientos de tránsito podían trasladarse a otros puertos mientras que la importación y la exportación no. De modo que para los puertos españoles de tránsito, como Algeciras, esto significaba que tenían necesariamente que competir con terminales como Cagliari, Gioia Tauro en Italia, y Tánger Med en Marruecos.

De otro lado, debía considerarse que el coste laboral representaba la mayor parte del coste de un puerto. Otra parte importante del coste lo constituían las tasas portuarias. En ambas áreas, la clave estaba en la flexibilidad y la rapidez en la toma de decisiones. La clave residía en aprovechar las oportunidades para conseguir unos precios competitivos y en reaccionar rápidamente. Ello contrastaba con el dato, según el cual, los puertos españoles habían perdido oportunidades de negocio en 2.009 y nuestras pérdidas de movimiento se elevaban al 12%. No era un desastre en la crisis en la que estábamos inmersos pero, si no tomábamos medidas, sería sólo el principio. Y ello por cuanto, en 2.009, las navieras *MOL, Hamburg Sud y Hapag Lloyd* habían firmado acuerdos con Tánger, mientras que *UASP*, otra naviera, firmó un acuerdo con Cagliari. Todas ellas eran clientes potenciales de Algeciras, Las Palmas, Málaga y otros puertos de España. Por consiguiente, desafortunadamente, no fuimos los suficientemente flexibles y rápidos con respecto a nuestras tarifas y estos clientes se habían ido fuera de España.

Lo anterior teniendo en cuenta, además, que la utilización de las terminales de tránsito en el Mediterráneo Occidental se encontraba por debajo del 60%. Y que, por otra parte, se estaba habilitando más capacidad y se esperaba que esta tendencia continuara aún

otros cuatro o seis años. Todo lo cual significaba que, de no tomarse medidas, pronto llegaríamos a una situación en la que no sería interesante efectuar el tránsito en España.

Por lo que toca a los representantes de las organizaciones sindicales, comenzó el turno de intervenciones el **Sr. Pérez Domínguez, Sr. Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte**, quien después de recordar que la Confederación Sindical de Comisiones Obreras era la organización sindical más importante de España y la organización mayoritaria entre los trabajadores marítimo-portuarios, realizó el siguiente alegato en relación con el tema analizado.

En lo relativo a **la prestación de los servicios portuarios**, defendió que se prestaran por los propios trabajadores de la Autoridad Portuaria los servicios que supusieran el ejercicio de autoridad o de los que dependiera la seguridad integral del puerto, así como que se asegurara la negociación colectiva de estos trabajadores, incluyendo su vinculación a la Ley 7/2.007. Mientras que, **por lo que respecta a la estiba**, defendió la eliminación de la autoprestación en todas sus modalidades, incluidas las realizadas por las tripulaciones de los barcos y en las autopistas del mar, para lograr una común capacitación y titulación de los trabajadores portuarios. En este punto, consideraba fundamental definir el campo de juego de este servicio público estratégico mediante el mantenimiento de un *‘pool de trabajadores’*. Para que el mantenimiento del ‘pool’ fuera compatible con la normativa española y europea, era precisa la presencia pública en el mismo en forma de Sociedad de Estiba. Pues consideraba que la implantación de las APIEs puso en peligro la profesión de estibador. Había, sin embargo, consenso en sustituirlas no por sociedades públicas sino por sociedades mercantiles. Pidiendo que, en todo caso, en su accionariado estuvieran presentes también las Autoridad Portuarias. Asimismo, propuso unificar las condiciones laborales de los trabajadores de estiba en torno a la idea de relación laboral especial y las Sociedades de Estiba. Concluyendo con la afirmación de que *“si las cosas han ido bien, los experimentos con gaseosa”*.

**En cuanto a los servicios náuticos –prácticos, remolcadores y amarres-** estimaba que era preciso introducir una cláusula de subrogación del personal en sus puestos de trabajo, en caso de cambio de titularidad del servicio, para evitar que los trabajadores se quedaran sin trabajo cuando cambiara la empresa concesionaria. La DA 5ª Ley 48/2.003 introdujo una cláusula de profesionalidad que había resultado insuficiente. Como también lo fueron las incluidas en los pliegos de condiciones generales y de prescripciones particulares en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de las empresas con la Seguridad Social y la Agencia Tributaria.

Otro punto de vista sindical fue defendido por el **Sr. Secretario General de Puertos de la UGT, D. José Antonio Olaizola Azaldegui**, quien durante su intervención mantuvo que **La Ley 48/2.003** no había aportado ninguna estabilidad jurídica, al contrario, *“con las tasas públicas se había organizado un follón monumental”*. No existía un modelo de gestión. Y se había cometido el error de abandonar lo público en el sector de las sociedades de estiba cuando el papel que jugaban las Autoridades Portuarias en el ámbito del servicio de manipulación de mercancías era fundamental.



Las APIEs no eran la solución porque iban a provocar inestabilidad jurídica, se pasaba de un sistema semipúblico a uno de empresas mercantiles. En las relaciones entre empresas mercantiles se dan monopolios privados, situaciones de dominio de unas sobre otras y, en situaciones de crisis como la actual, podían dar lugar a la aplicación de la ley concursal con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo. Por lo que eran un retroceso para los trabajadores portuarios por la inestabilidad que generaban.

Pidió además la consideración de la actividad que prestaban las empresas estibadoras bajo la tutela del Estado como “*servicio público básico*”. Teniendo en cuenta que afectaba a 45 instalaciones bajo la responsabilidad de 28 Autoridades Portuarias a cuyo lado vivían 20 millones de habitantes. Y que, en el perímetro del Estado, cada 26 kilómetros podía haber una instalación portuaria. Razones por las cuáles entendía que el Estado debía de controlar uno de los mayores motores económicos y sociales del país como eran los puertos (art. 149.1.20 CE). **De modo que solicitaba la creación de Sociedades Anónimas para el Trabajo de Estiba**. No le gustaba las APIEs. Quería un modelo único y un cambio de modelo. A propósito de lo cual recordó que: *“hace cuatro años el Gobierno tenía un modelo de SATEs, Sociedades Anónimas de Trabajo de Estiba, que mantenía un 51% del capital social en la Autoridad Portuaria, y un 49 % en las empresas. Pero nuestra posición no es sólo para la estiba sino para todos los servicios generales prestados directamente por las Autoridades Portuarias. Que son todos los recogidos en la actualidad en el artículo 58 y en la DA 13ª de la Ley 48/2003, en el reglamento de policía portuaria, y en la mención que se hace en la Ley 27/92 en el que había un compromiso de reglamento de explotación de policía portuaria”*. Quería pues que se retomara el control de los servicios portuarios de acuerdo con un modelo semipúblico (lo que significaba el funcionamiento simultáneo del sector público y del sector empresarial).

Por su parte, el **Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, D. Antolín Goya González**, tras recordar que la Coordinadora representaba el 85 % de los delegados de los representantes de los estibadores a nivel nacional, lo que se traducía en que más del 90 % de los estibadores portuarios se encontraban afiliados a la misma, centró su atención en **los trabajadores de estiba** destacando, como punto de partida, que nuestros puertos eran competitivos a nivel internacional, de los cual era responsable el sector de estiba. Así, varios puertos españoles se encontraban entre 12 primeros de Europa en movimiento de mercancías, habiendo alcanzado una tasa de producción muy positiva. Y es que un puerto no constituía sólo un espacio de importación-exportación de mercancías o de realización de actividades deportivas. Sino que también representaba **un espacio de prestación de servicios que competían internacionalmente**. Pero destacaba, como dato negativo, que al tiempo de la presentación del proyecto de ley, *<<no existía ningún puerto que no tuviera un proyecto de crecimiento>>*, de captación de tráfico de trasbordo, de intentar abrir líneas para que su sociedad estuviera perfectamente conectada. Pues bien, le preocupaba sobremanera **que la modificación de la Ley permitiera que nuestros puertos pudieran competir internacionalmente y “entre sí”**. Pero, aceptado esto, entendía que se requería un marco legal flexible y estable. Un modelo único para todos los puertos pero que fuera lo suficientemente flexible para adaptarse a las demandas que nuestros clientes estaban planteando día tras día. De modo que para que nuestros puertos fueran competitivos se

requería que la Ley permitiera a empresas y trabajadores la posibilidad de llegar a acuerdos en adelante para dar garantías a nuestros clientes. A este respecto, consideraba que los puntos que debían ser atendidos para conseguir que ese **marco legal fuera estable y, al mismo tiempo, flexible para con los puertos, y más específicamente para con el sector de la estiba, eran los siguientes:** 1) Había que definir el ámbito de la actividad portuaria; 2) debía identificarse claramente quién era el empleador; 3) compatibilizar la flexibilidad de la actividad portuaria con la estabilidad de la plantilla profesionalizada; 4) posibilitar la negociación colectiva sectorial; y, finalmente, 5) reforzar el papel de las Autoridades Portuarias o clarificar el papel que les tocaba jugar en esta etapa.

**En lo que toca a los problemas particulares de la estiba**, creía no estaba en cuestión su carácter de servicio público básico, pero sí que, a veces, había detectado un cuestionamiento respecto de “la carga rodada y las denominadas actividades complementarias”. Las plantillas de los puertos aprobadas por Puertos del Estado se encontraban dimensionadas para realizar esa labor. Una modificación de la Ley que incidiera en esos aspectos supondría indirectamente un expediente de regulación de empleo con el que no estaban de acuerdo. Entendía que sería, además, injusto porque los estibadores habían participado en la captación y consolidación y ahora se les pretendía quitar la posibilidad de realizar esa labor.

En lo referente a la organización del colectivo de estibadores, recordó que *“aún hoy se discute quién es el empresario de los puertos: Es el que paga la factura”*. Las Autoridades Portuarias habían tenido un papel semi-empresarial de la mano de la que, en ese momento, era la patronal; pero en la última etapa entendía que no existía un empleador claramente identificado. Por ello estimaba que **lo ideal era que la empresa que gestionara la estiba en cada puerto fuese una empresa pública** siempre y cuando la participación pública asumiese todas las responsabilidades de tener una participación; incluida, entre ellas, las de la negociación colectiva. **Sin embargo**, desde su perspectiva, el interés general y el interés de los trabajadores portuarios ya se encontraba lo suficientemente protegido con el sistema de agrupaciones portuarias, tal y como se planteaba al tiempo de la tramitación del proyecto de ley, siempre y cuando las empresas que integraban esas agrupaciones portuarias tuvieran la obligación de ser partícipes de ellas, de dar trabajo, de pagarlo, de proteger a los trabajadores mediante obligaciones en materia de prevención, y por supuesto, de negociar y pactar las condiciones laborales. Era cierto que siempre podía haber matices por lo que era deseable clarificar o delimitar la función de la Autoridad Portuaria en supuestos tales como la garantía de profesionalidad, la garantía de formación de los trabajadores portuarios o el posible dimensionamiento de la plantilla para poder dar servicio a nuestros puertos.

Otro punto en relación con el sector de la estiba lo constituía la necesidad de compatibilizar la **flexibilidad de la actividad con la estabilidad de una plantilla profesionalizada**. A este respecto recordó que las plantillas funcionaban en régimen de rotación y constituían un colectivo que se sentía orgulloso del alto nivel de formación que tenía, cuyo mantenimiento constituía una de sus prioridades permanentes; lo que además, según afirmó, había hecho posible que hoy por hoy fueran punto de referencia en Europa. A este respecto encontraba, en el anterior proyecto de 2.005 y en el de 2.009, situaciones de

rigidez y falta de flexibilidad como la obligación de que los trabajadores tuvieran que estar en relación laboral común y no especial; que tuviera que haber un 25% como mínimo; así como que las CC.AA. pudieran aumentarlo. Pues estimaba que mantener esos porcentajes suponía un encarecimiento de la actividad y la imposibilidad de dar el servicio que las navieras demandaban. En este punto, comentó que había negociado con todas las empresas alternativas al “*fijo de empresa*”, al RLC. De modo que este apartado debía retirarse porque no respondía a ninguna necesidad y resultaba inoperativo.

Por último mantuvo que **se debía posibilitar la negociación colectiva sectorial**, la posibilidad que tenían los operadores, estibadores y las navieras de adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades. Pues resultaba inconstitucional que las AA.PP. se quisieran reservar por ley la mitad de la mesa de negociación cuando no ponían un duro. No obstante lo cual, el proyecto **sí debía reforzar el papel de las Autoridades Portuarias**, dándoles un margen tarifario para que pudieran ofertar en condiciones de competencia económica a los clientes. Debían tener además competencia en la acreditación de la profesionalidad de los estibadores. Y también, finalmente, permitírseles intervenciones equilibradoras en las APIEs cuando hubiera mayoría absoluta de una empresa, hubiera que garantizar la prestación del servicio o cuando hubiera que dimensionar las plantillas para dar este servicio de interés general<sup>28</sup>.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA SOBRE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS, LA INTERMODALIDAD Y LA LOGÍSTICA	
Secretaría de Estado del Transporte	-El servicio de manipulación de mercancías, la intermodalidad y la logística constituyen las funciones clave.
Presidente de Puertos del Estado	-El sistema portuario ha de ser proveedor de infraestructuras y servicios. -Necesario fomento de la eficacia y eficiencia. -Necesario fomento de la intermodalidad.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas	-Continuidad del sistema actual de practicaaje. -La estiba tiene que responder a un sistema único en el que el capital privado domine las decisiones de ámbito económico sin perjuicio de la intervención de las Administraciones públicas.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao	-Liberalización de los servicios portuarios transformando las APIEs y SEEDs mediante su privatización y sin intervención pública. -Fomento de la competitividad, la logística y la intermodalidad.

<sup>28</sup> Vid. Respecto a las posiciones de los representantes de los Grupos-objetivo, el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 18-19; y 28-39.

Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fomento de la competencia entre los distintos prestadores de los servicios portuarios.</li> <li>-En cuanto a la estiba, un único modelo de estiba integrándose las APIEs en las Autoridades Portuarias y/o incrementándose la capacidad de inspección de las Autoridades Portuarias sobre las mismas.</li> </ul>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Libre acceso reglado a la prestación de los servicios portuarios.</li> <li>-Sistema de corresponsabilidad en la estiba.</li> <li>-Fomento de la eficiencia, la logística y la conexión intermodal.</li> </ul>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Necesidad de reforzar la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios debido al gran impacto social del tráfico de contenedores.</li> </ul>
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La plantilla fija de estibadores debe ser determinada en cada puerto y fijada en el pliego de condiciones del servicio, de acuerdo con las características de éste y a tenor de la actividad del puerto.</li> <li>-Continuidad de las APIEs dentro de un modelo único de carácter privado.</li> </ul>
Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La relación coste-prestaciones del servicio de manipulación de mercancías resulta manifiestamente mejorable.</li> <li>-Necesaria participación de las Autoridades Portuarias en el modelo organizativo de la estiba.</li> </ul>
Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las tarifas portuarias del proyecto de Ley –sobre todo las de actividad- afectan negativamente a la prestación de los servicios portuarios básicos.</li> <li>-Nada se dice en el proyecto de Ley sobre la optimización y gestión de los servicios portuarios generales.</li> <li>-Modelo único de la organización de la estiba y supresión del mínimo del 25% de la plantilla fija de estibadores.</li> <li>-Liberalización de la autoprestación y de los servicios portuarios.</li> <li>-Compromiso con la reducción del coste de paso de las mercancías.</li> </ul>
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	
Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos	
Presidente del Real Club Náutico de Barcelona, Presidente de la Real Federación Española de Vela	
Directivo del Grupo Maritim TCB (Terminal	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Marco estable de organización de la estiba con el</li> </ul>

de Contenedores de Barcelona), antiguo Presidente de ANESCO	control de las Autoridades Portuarias en el que las terminales puedan organizar los recursos humanos con autonomía.
Director de MSC Terminal VLC SAU (segunda terminal del puerto de Valencia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantenimiento del modelo de las APIEs, pero revisado, porque permite el diálogo directo de los prestadores del servicio y la representación de los trabajadores.</li> <li>-Supresión del mínimo del 25% de la plantilla fija de estibadores porque resta flexibilidad al sistema.</li> <li>-Que se permita a las terminales particulares la posibilidad de organizar los servicios de prácticos, de remolcadores y de amarres.</li> </ul>
Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras Grupo AP Mollers-Maersk	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El 25 % de los costes operativos de una compañía de transporte son costes relacionados con la terminal por lo que se ven obligadas a elegir las terminales con costes más bajos.</li> <li>-Los costes más destacados son el laboral y las tasas portuarias.</li> <li>-Necesidad de un marco muy flexible para reaccionar con rapidez a los cambios del mercado.</li> </ul>
Director General de Dragados SPL	
Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Trabajadores de la propia Autoridad Portuaria para funciones que comporten el desempeño de la autoridad pública y de seguridad y vigilancia.</li> <li>-Eliminación de la autoprestación en todas sus modalidades.</li> <li>-Modelo público de organización de la estiba sobre la base de las Sociedades de Estiba –mercantiles pero con presencia pública- que permita el mantenimiento del ‘<i>pool de trabajadores</i>’ compatible con las normas comunitarias.</li> <li>-La contratación de estibadores sobre la base de una relación laboral especial.</li> <li>-En los servicios técnico-náuticos (practicaje, remolque y amarre), subrogación obligatoria de los trabajadores en sus puestos en caso de cambio de la titularidad del servicio.</li> </ul>
Secretario General de Puertos de la Unión General de Trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Modelo semipúblico de organización de los servicios portuarios básicos.</li> <li>-Modelo público de organización de los servicios portuarios generales, incluyendo en los mismos a la estiba.</li> <li>-Modelo de organización de la estiba como SATES con mayoría del capital social de la Autoridad Portuaria.</li> <li>-Declaración de la estiba como servicio público.</li> </ul>
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Marco legal estable y flexible de la estiba que permita la competencia de nuestros puertos entre sí y a nivel internacional.</li> <li>-Mantenimiento dentro del servicio de estiba de la carga rodada y de las actividades complementarias.</li> <li>-Organización de la estiba sobre la base de las APIEs que permiten ya garantizar el interés general y el interés de los trabajadores. Con clarificación de las funciones de las Autoridades</li> </ul>

	<p>Portuarias en temas como profesionalidad, formación o dimensión de plantillas.</p> <p>-Compatibilizar la estabilidad de las plantillas con la flexibilidad de la actividad: no ve bien el mínimo del 25% de plantilla fija.</p> <p>-Posibilitar la negociación colectiva sectorial.</p> <p>-Reforzar el papel de las Autoridades Portuarias en la organización de la estiba: acreditación de profesionalidad, margen tarifario, intervención en las APIEs cuando se den supuestos de mayoría absoluta.</p>
Portavoz del Grupo Mixto, Bloque Nacionalista Galego	-Concepción de los servicios portuarios como servicios públicos, bien mediante la participación directa de las Autoridades Portuarias en su gestión o con funciones de tutela y control.
Portavoz de Convergència i Unió	
Portavoz del Grupo Popular	<p>-Libre acceso a la prestación de los servicios portuarios que evite situaciones de dominio.</p> <p>-Organización de la estiba que permita competir y asegure los derechos laborales.</p> <p>-Reto de estabilidad del sistema y de flexibilidad, de intermodalidad e inversiones rentables.</p> <p>-Modelo de sociedades mercantiles de capital privado en la organización de la estiba que facilite la liberalización de los servicios. Pero con intervención de las Autoridades Portuarias que garantice la competencia y evite situaciones de dominio.</p>
Portavoz del Grupo Socialista	<p>-Libre acceso reglado a la prestación de los servicios portuarios que asegure la calidad del servicio y la seguridad.</p> <p>-Organización de la estiba mediante un modelo único, acordado, posible y eficiente. Son partidarios de sociedades mercantiles con la presencia garantista de las Autoridades Portuarias.</p>

**Tabla de posiciones 7**

Fuente: Elaboración propia.

#### **F.- Consideraciones finales sobre las posiciones del conjunto de los actores públicos y privados.**

La práctica totalidad de los actores públicos –parlamentarios, responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento y Puertos, así como los Presidentes de las Autoridades Portuarias- defendían **un doble objetivo**. Por un lado, conseguir el <<libre acceso reglado>> a la prestación de los servicios portuarios básicos que asegurara la libre prestación por los particulares y el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y que, a la vez, evitara la creación de posiciones de dominio. Y por otro, establecer un <<modelo único de estiba>> conformado sobre la base de sociedades mercantiles privadas

con intervención pública que permitiera a los operadores de estiba actuar con la necesaria eficacia y garantizar los derechos laborales de los trabajadores del sector. La coincidencia de opinión del conjunto de los actores parece ser el fruto de un largo proceso previo de maduración de ideas en el nivel político sobre la administración portuaria que fue negociado tanto por los principales grupos políticos (Socialista, Popular, CiU y PNV) como por los responsables políticos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Con la excepción de los representantes de Comisiones Obreras y de UGT que defendieron, respectivamente, un “*modelo público*” y “*semipúblico*” de organización de la estiba, el conjunto de los grupos-objetivo (ANESCO, representantes de terminales privadas de carga y la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar) mostraban **bastante coincidencia en sus propuestas** que se encaminaban hacia una mayor flexibilidad en el régimen de prestación de los servicios portuarios que permitiera atender a la demanda en condiciones de competencia. Mantenimiento del modelo de las APIEs que facilitara el diálogo directo entre empresarios y trabajadores; así como supresión de la exigencia de un mínimo del 25% de trabajadores fijos por parte de las empresas de estiba.

Y es que los grupos-objetivo, al estar sufriendo en primera persona los graves efectos de la crisis económica y de la competencia internacional, mostraban su interés en dar una solución eficaz a la prestación de los servicios. No obstante, se advertían diferencias de matiz. Así, mientras los sindicatos de trabajadores hicieron una defensa a ultranza del mantenimiento de la relación laboral especial de los trabajadores de estiba y de la exclusividad en el desempeño de las diferentes modalidades y tareas complementarias a la carga y descarga de mercancías frente a la posibilidad de autoprestación y de exención para la carga rodada, los representantes de las terminales de carga, por su parte, acentuaron su propósito de conseguir la máxima autonomía en la organización de los recursos humanos; así como en la ampliación del régimen de autoprestación e integración por las terminales particulares de los servicios técnicos-náuticos de practicaaje, remolque y amarre.

Los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento y de Puertos del Estado, desde su posición de superioridad jerárquica, pusieron especial énfasis en completar el panorama de la prestación de los servicios portuarios con una <<***visión complementaria***>> que incluyera el desarrollo de terminales intermodales y de plataformas logísticas que ubicaran a los puertos en el “sistema global de transporte”. Idea de la que también participaba el resto de los actores públicos.

Por último, no cabe olvidar que los beneficiarios de la política portuaria (los representantes de los armadores españoles y de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación) mostraban **una doble orientación**. Por un lado, los armadores y representantes de cámaras de comercio, en cuanto usuarios potenciales de los servicios portuarios, vinculaban la mejora de los mismos a una reducción del importe de las tarifas que pagaban, señalando que era “*manifiestamente mejorable*” la relación coste-prestación del servicio que recibían. Mientras que, por otro, se mostraban favorables a una liberalización de los servicios portuarios aunque como matices en su concreción. Bien oponiéndose los armadores a la existencia de un ‘*pool cerrado*’ de trabajadores en la estiba.

Bien propugnando el representante de Consejo Superior de Cámaras una regulación más amplia de la autoprestación.

En todo caso, parece obvio que las propuestas del conjunto de los actores públicos fueron formuladas teniendo en cuenta cuáles eran las expectativas de mejora de los grupos-objetivo, sobre todo de las terminales de carga, cuya situación evidentemente trataban de solventar.

#### **G.- Análisis DAFO en relación con la formulación del nuevo régimen de prestación de los servicios portuarios.**

Del nutrido conjunto de ideas expuestas por la totalidad de los actores de la política portuaria durante la tramitación parlamentaria, así como de las ideas implícitas en el debate, extraigo las nociones más destacadas en términos de debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas relativas a la formulación de un régimen de prestación de los servicios portuarios.

<b>ANÁLISIS DAFO SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS.</b>			
<b><i>Debilidades</i></b>	<b><i>Amenazas</i></b>	<b><i>Oportunidades</i></b>	<b><i>Fortalezas</i></b>
<b>Dos sistemas de estiba, APIEs y SEEDs, como fuente de conflictos</b>	<b>Crisis económica -infrautilización- que demanda flexibilidad, fiabilidad y eficiencia de costes y tiempos</b>	<b>Aparición de nuevas funciones claves como la función intermodal y la logística</b>	<b>Proveedor &lt;&lt;natural&gt;&gt; de infraestructuras y servicios</b>
<b>No es satisfactoria ni la relación laboral especial ni el &lt;&lt;pool cerrado&gt;&gt; de la estiba</b>	<b>Que la privatización de la estiba impida a las AA.PP. ejercer sus funciones de control de calidad y de derechos sociales</b>	<b>Desarrollo de una conferencia AGE-CC.AA. sobre conexiones intermodales logísticas para incorporar valor añadido</b>	<b>“Modelos de corresponsabilidad” AA.PP.- empresas de estiba aunque se discute si ha de sustituirse por uno completamente privado</b>
<b>La relación coste-prestaciones de la estiba resulta manifiestamente mejorable</b>	<b>Falta competitividad al ser los costes de la escala portuaria superiores</b>	<b>Profundizar en la liberalización y privatización de los servicios portuarios</b>	<b>Principio de libre acceso de particulares a la prestación de los servicios portuarios ya introducido</b>
<b>Aspectos obsoletos de la estiba como la composición de equipos de trabajo</b>	<b>El esquema de tasas portuarias que puede agravar la prestación de los</b>	<b>Fomentar la competencia entre prestadores de servicios portuarios</b>	<b>Principio de competencia entre operadores portuarios ya</b>



o el horario de trabajo	servicios portuarios		introducido
La propuesta de colocar un 25% de personal de empresa fijo resta flexibilidad al sistema de estiba	Los costes laborales representan la mayor parte del coste de un puerto (junto con las tasas)	Fijar un marco estable en el que las empresas de estiba puedan organizar su modo de trabajar los RR.HH. con autonomía	Experiencia acumulada en el desarrollo de un sistema liberalizado de servicios portuarios básicos
Los costes laborales representan la mayor parte del coste de paso	Cartelización y segmentación de la actividad de prestación de los servicios portuarios	Renovación de prestadores y limitación del período de las autorizaciones para luchar contra la cartelización y la segmentación	Experiencia acumulada en el régimen cuasi-privado de estiba de las APIEs

Tabla expositiva 19

Fuente: Elaboración propia.

### 3.- LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS EN EL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).

#### A.- Las novedades más destacadas en la formulación de la política portuaria de prestación de servicios.

La formulación de la nueva política portuaria, en lo que a servicios portuarios se refiere, conserva el *‘principio de la liberalización’* de los mismos –o transferencia al sector privado- que fue introducida por la normativa de 2.003 y el *‘libre acceso reglado’* a la prestación de los servicios dentro de un marco de libre y leal competencia entre los operadores que finalmente participen en la prestación. No obstante, **el régimen de ‘libre acceso reglado’ contiene ahora importantes modificaciones respecto de la normativa anterior** (Vid.<sup>29</sup>). De esta manera el acuerdo alcanzado entre los dos grandes partidos, el

<sup>29</sup> Así, en relación con la regulación del *derecho al libre acceso reglado a la prestación de los servicios portuarios*, cabe destacar que el artículo 109 TRLPEMM aclara ahora que la licencia no otorgará el derecho a prestar el servicio en exclusiva. Las licencias se otorgan con carácter específico salvo para el servicio de recepción de desechos que podrá otorgarse para varios o todos los desechos generados por los buques cuando en la normativa de 2.003, según el artículo 63 LREYPSPIG, se otorgaban con carácter general o reglado. Aunque se precisara que en los servicios técnico-náuticos siempre era con carácter reglado.

Cuando el número de prestadores de un servicio se limite, las convocatorias y su adjudicación deberán publicarse obligatoriamente en el DOCE, cuando antes se preveía únicamente su publicación en el BOE.

La nueva regulación procede a establecer una completa regulación de los supuestos de prestación directa o indirecta de los servicios por la propia Autoridad Portuaria en caso de ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada previo informe de Puertos del

Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP), dejó apartado el propósito de recuperación de la titularidad pública o <<republicatio>> de la totalidad de los servicios portuarios, excepto los comerciales, que incorporaba el anteproyecto de ley de 2.005, en aras a llegar a un <<consenso>> sobre cuál debía ser el modelo portuario de prestación que en la práctica se impondría.

El modelo de prestación de los servicios portuarios fue saludado por la inmensa mayoría de los agentes privados representantes de los distintos ámbitos del sector portuario que veían como, de esta manera, se consolidaba el modelo ya introducido<sup>30</sup>. Y ello por cuanto el régimen de prestación de los servicios portuarios por particulares constituía sólo el punto de partida o <<suelo>> de la mayoría de las demandas y reivindicaciones que en este apartado se realizaron. Centradas, como ya he mencionado, en el fomento de una ‘*real competencia*’ entre los participantes y en la ‘*flexibilidad*’ del régimen para que los titulares de licencias y, en especial, las empresas gestoras de terminales de carga pudieran adaptarse rápidamente a las cambiantes condiciones del mercado.

Además, se mantiene a grandes rasgos el listado de los servicios portuarios. Los servicios generales de titularidad pública en su totalidad. Y también los anteriormente denominados “servicios portuarios básicos” y ahora sólo “servicios portuarios” que son los prestados por los operadores privados salvo los servicios de “manipulación y transporte de mercancías”, que ahora quedan reducidos a un único servicio de “manipulación” al suprimirse la consideración como servicios portuarios de las actividades de depósito y transporte horizontal<sup>31</sup>. Lo que, en la práctica, permite la plena libertad de prestación de tales actividades por las empresas privadas sin necesidad siquiera de obtener cualquier tipo de licencia en un concurso competitivo. Junto a ello, se introducen <<nuevos instrumentos técnicos>> tendentes a dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Nacional de la Competencia para hacer efectiva la competencia en el régimen de prestación de los servicios portuarios (vid<sup>32</sup>).

---

Estado; que es además quien asume las competencias reguladoras del mismo. En tal caso, el servicio se presta por un máximo de cinco años salvo que subsistan las circunstancias que motivaron la prestación por el Organismo portuario.

En el caso de limitación en el número de prestadores, el artículo 111 TRLPEMM establece junto con las anteriores causas de la disponibilidad de espacios, de la capacidad de las instalaciones, de la seguridad o de las normas ambientales, “*otras razones objetivas relacionadas con las condiciones de competencia y, en todos los supuestos, debidamente motivadas*”, recogiendo además el contenido obligatorio que ha de contener la motivación. Se ‘*obliga*’ además a que la determinación del número de prestadores se haga considerando el mayor número de sujetos posibles cuando antes no quedaba tan marcada la prescripción en el artículo 64 LREYPSPIG.

El artículo 115 TRLPEMM, cuando en número de prestadores no esté limitado, simplifica la regla del silencio positivo para la obtención de la licencia al eliminar la referencia a que su eficacia queda supeditada a que “*no contradiga al pliego regulador y las prescripciones particulares*” que contenía el artículo 67 LREYPSPIG. Asimismo, en el caso de concurso para el otorgamiento de licencias, se elimina la referencia a que la Autoridad Portuaria pueda “*establecer condiciones adicionales de prestación del servicio*” si las ofertas presentadas no garantizan la prestación total de la demanda. Añadiéndose que cuando el número de licencias otorgadas fuere inferior al número máximo de licencias a otorgar, “*éstas podrán solicitarse en cualquier momento a las Autoridades Portuarias siempre que cumplan el pliego de bases*”.

Por último, ha de tenerse en cuenta la regla introducida en el artículo 120 TRLPEMM respecto del antiguo artículo 69 LREYPSPIG en el sentido de que, en ningún caso, la inscripción en el Registro de Empresas Prestadoras de Servicios podrá ser empleado como ventaja para acceder a la prestación de servicios portuarios, ni su ausencia como causa de exclusión.

<sup>30</sup> Tal y como es definido en el artículo 104 TRLPEMM.

<sup>31</sup> Vid. el artículo 108 TRLPEMM que sustituye al artículo 60 LREYSPYGY.

<sup>32</sup> La Ley contempla la introducción de <<nuevos instrumentos técnicos>> tendentes a dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) para potenciar la competencia efectiva en la prestación de servicios y mecanismos más precisos para evitar situaciones de posición dominante, así como otras mejoras de carácter técnico. A este respecto, es de destacar los siguientes puntos

## **B.- La nueva regulación del régimen de estiba que intenta imprimir una mayor autonomía organizativa del sector de la estiba con la garantía del control por las Autoridades Portuarias.**

Asimismo, el Programa Político-administrativo aprobado por las Cortes Generales en 2.010 añadía un nuevo Título V a la Ley de 2.003, bajo el rótulo del <<**Régimen de gestión de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías**>>. Que recopila y completa de modo sistemático toda la anterior reglamentación de la gestión de los trabajadores afectos a la prestación de este servicio, que se encontraba diseminada entre los diferentes Títulos y disposiciones de la Ley y otras normativas, con el objetivo de facilitar su seguimiento y aplicación<sup>33</sup>.

En relación con el régimen de gestión de los trabajadores para la prestación del servicio de manipulación, se introducen **diversas reglas que tratan de compaginar la estabilidad de los trabajadores de estiba con un impulso en la competitividad** en la prestación de este servicio, pudiendo citarse a este respecto las medidas que se exponen en los párrafos que completan el presente epígrafe.

---

novedosos que aborda la nueva formulación de la política portuaria llevada a cabo a través de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto.

Se **modifica el régimen de incompatibilidades**, previsto en el artículo 121 TRLPEMM, frente a la anterior redacción del artículo 77 LREYPSPIG de 2.003, que trata de evitar “*prácticas colusorias*” dentro de cada puerto por parte de los titulares de licencias para la prestación de servicios portuarios mediante la redefinición de concepto de ‘*influencia efectiva*’ que ahora hace referencia a ostentar una cuota de mercado del 50% del servicio portuario de que se trate, cuando antes era del 60%.

El artículo 123 TRLPEMM reitera la previsión del **Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios**, ya recogida en el artículo 79 LREYPSPIG, para analizar las condiciones de competitividad en relación con los precios y la calidad de los servicios; así como acordar las variables sobre las que establecer observaciones. La novedad viene representada por su efectiva constitución, como expondré más adelante el 11 de diciembre de 2.102.

Además, dentro de cada Puerto, se amplía el abanico de temas sobre el que ha de ser consultado el llamado <<**Comité de Servicios Portuarios**>>, recogido en el artículo 124 TRLPEMM, respecto del que contenía el artículo 80 LREYPSPIG en 2.003, que se constituye dentro del Consejo de Navegación y Puerto como órgano de participación de usuarios, trabajadores y prestadores de servicios portuarios.

Se mantiene, en líneas generales, el **régimen de supervisión y promoción de la competencia** en la prestación de servicios portuarios en el artículo 125 TRLPEMM, que contenía el artículo 76 LREYPSPIG en 2.003, actualizando la competencia de Puertos del Estado de “*puesta en conocimiento*” a las Autoridades de defensa de la competencia de actos, acuerdos, pactos y conductas de las que pudiera tener noticia en el ejercicio de sus atribuciones, oídas las Autoridades Portuarias afectadas, entre otras facultades (tales como formular recomendaciones, emitir circulares o imponer sanciones).

Se procede igualmente a una definición y regulación más completa del servicio portuario en <<**régimen de autoprestación e integración de servicios**>>, de los artículos 133 a 135 TRLPEMM, antiguos artículos 73 a 75 LREYPSPIG de 2.003, con la evidente intención de facilitar el desarrollo de estaciones marítimas y terminales de carga propias por parte de las principales navieras siguiendo el modelo existente en los principales puertos del mundo.

Por lo que se refiere al **servicio portuario de recepción de desechos procedentes de buques**, el artículo 132 TRLPEMM contempla modificaciones que mejoran la regulación de la tarifa fija que deben abonar “*todos los buques que atraquen en un puerto, hagan o no uso de este servicio*”; cuando antes la tenían que abonar sólo “*los que no hicieran uso del servicio*” con la finalidad declarada de “*reducir las descargas al mar de los desechos generados por buques*”, según el artículo 87 LREYPSPIG de 2.003; teniendo en cuenta el espíritu de la Directiva 2.000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre, sobre instalaciones portuarias de recepción de desechos generados por buques y desechos de carga, y del Real Decreto 1.381/2.002, modificado por el Real Decreto 1.084/2.009, que la transpone a la legislación española.

<sup>33</sup> Fundamentalmente el artículo 85 LREYPSPIG y DD. AA. 6ª, 7ª y 8ª en la versión de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre; así como en los Títulos IV y V del Real Decreto Ley 2/1.986, de 23 de mayo.

Los titulares de licencias del servicio de manipulación de mercancías pertenecientes a la SAGEP (Sociedad Anónima de Gestión de Trabajadores de Estiba) que deseen contratar trabajadores en relación laboral común deberán realizarlo ‘prioritariamente’ a través de ofertas nominativas o innominadas a favor de los trabajadores de la SAGEP. Al tiempo de suscribir el contrato, queda suspendida la relación laboral de origen con la SAGEP por todo el tiempo que dure la relación laboral común.

El número de trabajadores en régimen laboral común que deben tener contratados las empresas titulares de licencias del servicio de manipulación de mercancías ‘debe cubrir al menos el 25% de la actividad de la empresa’ en cómputo interanual. Pero se establece la posibilidad de que se establezcan causas objetivas de excepción por razón de los tipos de tráfico que recibe la Autoridad Portuaria o por razón de la competitividad del puerto, previo informe de Puertos del Estado. El fomento de la contratación de los trabajadores portuarios en relación laboral común, por encima del 25% legalmente exigible con carácter general, se realiza tanto a través de la bonificación correspondiente a la tasa de actividad como mediante su consideración en la determinación de los plazos concesionales a las empresas de estiba. Pretendiendo, en definitiva, el incremento de la relación laboral común a medida que el mercado lo permita como consecuencia de la reducción de las irregularidades del tráfico y de la automatización de las operaciones.

Por otra parte, se amplía la exención como servicio portuario de manipulación de mercancías del “*embarque y desembarque de cualquier clase de vehículo de motor sin matricular en régimen de mercancía*”, si bien deberá utilizarse personal de la SAGEP cuando su oferta sea igual o más ventajosa con los mismos requisitos de cualificación que los exigidos para realizar actividades de servicio portuario de manipulación de mercancías<sup>34</sup>.

**El fomento de las autopistas del mar (AdM) y de los tráficos marítimos de corta distancia** que se cargan y descargan por rodadura en los buques ro-ro, ro-pax, con-ro y ferries, se concreta en el PPA mediante la habilitación de la prestación de estos servicios a las compañías navieras en régimen de autoprestación; la exención de la obligatoriedad de integrarse en el capital de la Sociedad de Gestión de los Estibadores Portuarios (SAGEP) a las empresas con licencia de autoprestación; y la simplificación de los requisitos exigidos a los trabajadores para poder realizar las actividades incluidas en el servicio portuario de manipulación de mercancías.

La nueva política pública formulada, asimismo, adoptó un **nuevo modelo de entidad mercantil privada de puesta a disposición de personal estibador, el de sociedad anónima**, que recientemente se ha visto desautorizado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2.014 que se comenta más adelante. Disponiendo además que las dos figuras que coexistían hasta ese momento, las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba (SEEDs), en las que las Autoridades Portuarias disponían de un 51% del capital social, y las Agrupaciones Portuarias de Interés Económico (APIEs), en las que la responsabilidad era mancomunada entre sus socios y en las que se integraban

---

<sup>34</sup> Vid. los artículos 130.3.c) y 155 TRLPEMM y artículos 79.3.c) y 149 LREYPSPIG-2.010.

exclusivamente las empresas estibadoras en la proporción que ya disfrutaban con anterioridad en las SEEDs, se adaptaran o transformaran, respectivamente, en sociedades anónimas con la denominación de <<**Sociedades de Gestión de Estibadores Portuarios, Sociedad Anónima**>> (SAGEP) en el plazo de seis meses. Estableciéndose, por lo tanto, un único modelo de gestión de la puesta a disposición de los trabajadores de estiba. Su objeto es la puesta a disposición de sus accionistas de los trabajadores por ella contratados que éstos demanden para el desarrollo de las actividades y tareas del servicio portuario de manipulación de mercancías que no pueden realizar con personal propio de su plantilla como consecuencia de la irregularidad de la mano de obra necesaria para la realización de las actividades incluidas en dicho servicio. Y además, para el desarrollo por sus socios de las actividades comerciales sujetas a autorización en la zona de servicio de los puertos que estén autorizados a realizar<sup>35</sup>.

Esta nueva figura, exclusivamente de participación privada –vigente cuando escribo estas líneas-, se encuentra constituida por las empresas titulares de las licencias de prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías, con una distribución accionarial alícuota por el número de titulares, en un 50% del capital social, y proporcional por el volumen de facturación de cada una de ellas, en el otro 50%. En cualquier caso, se establece la obligación de revisar periódicamente la división del capital social para reajustar la distribución accionarial a dichos criterios<sup>36</sup>. Se consigue así un doble efecto: profundizar en la liberalización comenzada por la Comisión Nacional de la Competencia y corregir posibles posiciones de dominio.

Por último el estamento político introduce también, en la formulación de la nueva política portuaria, **nuevos mecanismos que incrementan la capacidad de supervisión de las Autoridades Portuarias** en dichas sociedades para evitar distorsiones en su funcionamiento que afecten a la leal competencia entre los prestadores de servicio. Así a la posibilidad que ya disfrutaba la Autoridad Portuaria respecto de las anteriores APIEs de: a) impugnación de acuerdos contrarios a la ley; b) suspensión de los acuerdos gravemente dañinos para el interés general del puerto, los usuarios, algún accionista o para la libre competencia; y c) recabar la información que precisara el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios; se une a partir de ahora la obligación por parte de la SAGEP de aportar a la Autoridad Portuaria del puerto en el que ejerza su actividad la información que ésta precise para el cumplimiento de sus fines y le sea requerida al efecto<sup>37</sup>.

Por consiguiente, en definitiva, se da una regulación completa al régimen de gestión de los trabajadores del servicio de manipulación de mercancías y a la estructura organizativa en la que se insertan, optando por un modelo privado pero con importantes obligaciones de servicio público (de contratación, de formación, de garantías, de información) para los titulares de las licencias de prestación de este servicio portuario. De esta manera, se puede considerar cumplido el propósito expuesto por buena parte de los

---

<sup>35</sup> Vid. los artículos 142 TRLPEMM y 133 LREYPSPIG-2.010.

<sup>36</sup> Vid. los artículos 143 TRLPEMM y 134 LREYPSPIG-2.010.

<sup>37</sup> Vid. los artículos 148 TRLPEMM y 139 LREYPSPIG-2.010.

agentes públicos y privados de la política portuaria de conciliar la necesidad de estabilidad en el empleo por parte de los trabajadores de estiba con la supervisión pública del servicio por las Autoridades Portuarias; al tiempo que se deja un amplio ámbito de actuación autónoma a las empresas gestoras del servicio de manipulación de mercancías.

<b><i>Evolución del esquema organizativo del servicio portuario de estiba y desestiba</i></b>		
<b><i>Texto Legal</i></b>	<b><i>Denominación</i></b>	<b><i>Naturaleza Jurídica</i></b>
<i>O. M. Trabajo 29 de marzo de 1.974</i>	<i>Organización de trabajadores portuarios (OTP)</i>	<i>Organismo Autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo.</i>
<i>LPEMM de 27 de noviembre de 1.992 Real Decreto-Ley 2/1.986, de 23 de mayo</i>	<i>Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba (SEEDs)</i>	<i>Sociedades anónimas participadas al 51% por la respectiva Autoridad Portuaria y el resto por los operadores de estiba.</i>
<i>LREYPSPIG de 26 de noviembre de 2.003 Real Decreto-Ley 2/1.986, de 23 de mayo</i>	<i>Agrupaciones de interés económico (APIEs)</i>	<i>Entidades mercantiles participadas al 100% por los operadores de estiba.</i>
<i>Proyecto de LPEMM presentado el 31 de marzo 2.005</i>	<i>Sociedades Anónimas del Trabajo de Estiba (SATEs)</i>	<i>Sociedades anónimas participadas al 51% por la Autoridad Portuaria y el resto por los operadores de estiba.</i>
<i>Ley 33/2010, de 5 de agosto, de reforma de la LREYPSPIG</i>	<i>Sociedades Anónimas de Gestión de la Estiba (SAGEPs)</i>	<i>Sociedad anónima con distribución accionarial alícuota por el número de titulares, en un 50% del capital social, y proporcional por el volumen de facturación de cada una de ellas, en el otro 50%.</i>

**Tabla expositiva 20**

Fuente: Elaboración propia.

### C.- Breve análisis del Programa Político-Administrativo en materia de servicios portuarios.

La parte del Programa Político-administrativo (PPA) examinado, en relación con la materia de la prestación de los servicios portuarios, constituye, por razón de su contenido, uno de los “*apartados clave*” por cuanto recoge el grueso de los elementos sustantivos que incorpora. Y es que el régimen de la prestación de servicios constituye tradicionalmente uno de los ámbitos nucleares de la política portuaria junto con el régimen económico. Nos encontramos, por lo tanto, ‘*por razón de su contenido*’, con un abundante número de disposiciones sustantivas de todo tipo. Ya sea de establecimiento de principios y objetivos; de elementos operacionales o instrumentales directamente aplicables (como la definición de títulos y servicios); o de elementos evaluativos (tales como los mecanismos de supervisión por Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias). Pudiendo afirmarse que examinamos parte del ‘núcleo de la política pública’. Pero, al mismo tiempo, también alberga normas de carácter institucional tanto de contenido organizativo (así las relativas a la constitución y el funcionamiento de las SAGEPs) como procedimental (tales como las referidas al procedimiento de otorgamiento de las licencias y autorizaciones).

Dentro de las normas operacionales o instrumentales, además, cabe apreciar todo el elenco posible de vías de regulación. De modo que resulta fácil identificar la imposición de prohibiciones y de obligaciones (*vía reguladora*); el establecimiento de incentivos como las bonificaciones (*vía incentivadora*); la previsión de exigencias y estrategias de información (*vía persuasiva*) y también la provisión directa de bienes y servicios (*vía provisoria*).

Finalmente, con la intención de ser sucinto, en cuanto a la calificación global que merece el ámbito de la formulación analizada, me limitaré a afirmar que nos encontramos ante un ‘*PPA detallado*’ que cuenta con un abundante número de elementos con un grado de detalle muy elevado; un ‘*PPA centralizado*’ que afecta al ámbito de competencia del Gobierno central; y un ‘*PPA mixto*’ en la medida en que se compone tanto de normas sustantivas como institucionales<sup>38</sup>.

### D.- El modelo de prestación de los servicios en los puertos de interés general.

En el presente epígrafe realizo una exposición que pretende ser una <<*descripción operativa*>> de cuál es el régimen legal de prestación de los servicios portuarios que prevé el vigente Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM) que, en definitiva, constituye el instrumento para implementar el Programa Político-administrativo (PPA), que introdujo las novedades ya citadas en el apartado anterior, por el Acuerdo Político-administrativo (APA). Un programa en el que quedó plasmado el ‘consenso’ de todos los actores públicos y privados sobre cuál habría de ser el conjunto de reglas aplicables a este ámbito de la actividad portuaria. Para ello a bordo, de

---

<sup>38</sup> Vid. P. KNOEPFEL y H. WEIDNER, *Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration*, Policy and Politics, Vol. 10, num. 1, Policy Press, 1.982, pp. 85 a 109. Y también P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE, *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn, (série Analyse des Politiques Publiques/ Politikanalyse n° 2), 2.001, p. 188 y ss.

manera breve, las novedades más destacadas del nuevo texto legal junto con un relato, algo más amplio, de los mecanismos que permiten el funcionamiento de los diferentes servicios portuarios.

De conformidad con el Texto Refundido, los servicios en los puertos parten de una clasificación primaria que permite distinguir por razón de quién asume la responsabilidad de su prestación<sup>39</sup>. Así cabe distinguir, en primer término, los <<*servicios generales*>> de titularidad de la Autoridad Portuaria que son aquéllos de los que se benefician los usuarios del puerto sin necesidad de solicitud, así como aquéllos necesarios para el cumplimiento de las funciones propias de las Autoridades Portuarias. A los que se asimila, por su titularidad pública, el llamado <<*servicio de señalización marítima*>> que mejora la seguridad y los movimientos de los buques en el litoral y confirma su posición. Mientras que, en segundo lugar, cabe hablar de los denominados <<*servicios portuarios*>> que constituyen aquellas actividades de prestación –esto es, que requieren previa solicitud del usuario- que son necesarias para la explotación de los puertos. Se dirigen a “*hacer posible*” la realización de las operaciones asociadas con el tráfico marítimo, en condiciones de seguridad, eficiencia, regularidad, continuidad y no discriminación, que sean desarrolladas en el interior del recinto portuario; y son prestados, salvo ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada, por operadores privados en régimen de libre competencia.

Existen también los denominados <<*servicios comerciales*>> que engloban las actividades de prestación de naturaleza comercial que, no teniendo el carácter de servicios portuarios, se encuentran vinculadas a la actividad portuaria. La prestación de tales servicios comerciales y el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de servicios por terceros requiere la obtención de autorización por la Autoridad Portuaria que se otorgará en régimen de competencia, adoptándose medidas para promover la competencia. En cualquier caso, deberá cumplir lo establecido en la ley y las condiciones particulares que establezca, en su caso, la Autoridad Portuaria. Si la prestación del servicio comercial estuviera vinculada a la ocupación privativa demanial, el plazo de otorgamiento debe coincidir con el autorizado para la ocupación del dominio público portuario.

---

<sup>39</sup> Vid. los artículos 104 a 141TRLPEMM.



TIPOS DE SERVICIOS PRESTADOS POR EL PUERTO		
Tipo de Servicios	Descripción	Titularidad y Regulación
Generales	<p>Servicios comunes, así como servicios de coordinación, vigilancia y control, como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenación, coordinación y control del tráfico portuario.</li> <li>• Coordinación y control de otros servicios.</li> <li>• Señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación.</li> <li>• Servicios de policía portuaria en zonas comunes.</li> <li>• Alumbrado de zonas comunes.</li> <li>• Limpieza de zonas comunes de tierra y de agua.</li> <li>• Prevención y control de emergencias.</li> </ul>	<p><b>Titularidad:</b> La Autoridad Portuaria presta de forma directa estos servicios, aunque puede subcontratar determinadas operaciones.</p> <p><b>Regulación:</b> La Ley de Puertos del Estado y de contratos del Estado.</p>
Portuarios	<p>Actividades dirigidas a hacer posible la realización de las operaciones asociadas con el tráfico marítimo. Son servicios portuarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios prestados al buque (practicaje, remolque, amarre y desamarre).</li> <li>• Servicios prestados al pasaje (embarque y desembarque de pasajeros, carga y descarga de equipajes y de vehículos en régimen de pasaje).</li> <li>• Servicios de recepción de desechos generados por buques.</li> <li>• Servicios de manipulación de mercancías prestados a la carga (carga, estiba, destiba, descarga, tránsito marítimo y transbordo de mercancías).</li> </ul>	<p><b>Titularidad:</b> Entidades privadas. La Autoridad Portuaria no los explota, pero asegura su adecuada cobertura.</p> <p><b>Regulación:</b> Licencia otorgada por la Autoridad Portuaria que recoge las condiciones establecidas en los “pliegos de prescripciones particulares” para la prestación de servicios portuarios.</p>
Comerciales	<p>Actividades de naturaleza comercial vinculadas a la actividad portuaria como, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministro de combustible a buques y otros suministros.</li> <li>• Astilleros e instalaciones de reparación naval.</li> <li>• Servicios asociados a la pesca (lonja, fábrica de hielo,...).</li> <li>• Servicios a embarcaciones náutico-deportivas.</li> <li>• Almacenamiento y distribución de mercancía.</li> </ul>	<p><b>Titularidad:</b> Entidades privadas.</p> <p><b>Regulación:</b> Autorización otorgada por la Autoridad Portuaria en la que se recogen las “condiciones particulares” para la prestación de los servicios comerciales.</p>

Señalización Marítima	Instalación, mantenimiento, control e inspección de dispositivos destinados a mejorar la seguridad de la navegación.	<b>Titularidad:</b> Las Autoridades Portuarias proporcionan de forma directa este servicio o regulan y gestionan los elementos de otros agentes.
-----------------------	--	--

## Tabla expositiva 21

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.010<sup>40</sup>.

Pues bien, los <<*servicios portuarios generales*>>, de titularidad de la Autoridad Portuaria, pueden ser prestados de manera directa aunque también existe la opción, cada vez más frecuente, de subcontratación con determinados operadores públicos o privados con sujeción a la Ley de Contratos del Sector Público. Así, por ejemplo, avanzando ya un poco respecto de la implementación, el 19 de marzo de 2.014, Puertos del Estado suscribió con la Sociedad de Salvamento Marítimo (Sasemar) un Acuerdo Marco con una vigencia de cuatro años, prorrogable por períodos de dos años, que regulaba las condiciones de contratación entre cada una de las Autoridades Portuarias y Sasemar del servicio general de ordenación, coordinación y control del tráfico marítimo portuario; así como la asistencia en tareas de coordinación y gestión de servicios; y para la realización de labores de coordinación y actuaciones en situaciones de emergencia ocasionadas por contaminación marina, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106. a), b) y g) TRLPEMM, por un importe de 8,575 M€ anuales para la totalidad de las Autoridades Portuarias del sistema de puertos de interés general. De los cuales, Puertos del Estado sufraga el 55% a través del Fondo de Compensación Interportuario y las Autoridades Portuarias el 45% restante<sup>41</sup>.

La prestación de los <<*servicios portuarios básicos*>>, en cambio, se lleva a cabo por la iniciativa privada, dentro de un marco de libertad de prestación y de competencia entre potenciales operadores que se concreta en el “*principio de libre concurrencia*” con las excepciones que establece la ley. De modo que pueden ser titulares de licencias las personas físicas o jurídicas de la Unión Europea o de terceros países, condicionadas al principio de reciprocidad –salvo que existan compromisos en otro sentido con la Organización Mundial del Comercio, OMC- siempre que tengan capacidad de obrar y no estén incursas en causa de incompatibilidad.

Con la finalidad de hacer operativo dicho principio, las diferentes Autoridades Portuarias formulan las condiciones de otorgamiento de las licencias que se plasman en los llamados <<*pliegos reguladores y de prescripciones particulares del servicio correspondiente*>> cuyo contenido es sumamente amplio ya que contempla prácticamente la totalidad de los extremos relevantes para la prestación del servicio durante su período de vigencia<sup>42</sup>. Las licencias, por lo tanto, se otorgan con “*carácter específico*”, para un

<sup>40</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, Tabla 1, p. 37.

<sup>41</sup> Puertos del Estado, *Puertos del Estado y Sasemar firman un acuerdo de colaboración para el control de tráfico portuario*, Nota de prensa del Ministerio de Fomento, 19-3-14, Madrid, pp. 1 y 2.

<sup>42</sup>El artículo 113.4 TRLPEMM recoge una relación no exhaustiva de contenidos mínimos de los citados <<*pliegos de prescripciones particulares*>>.

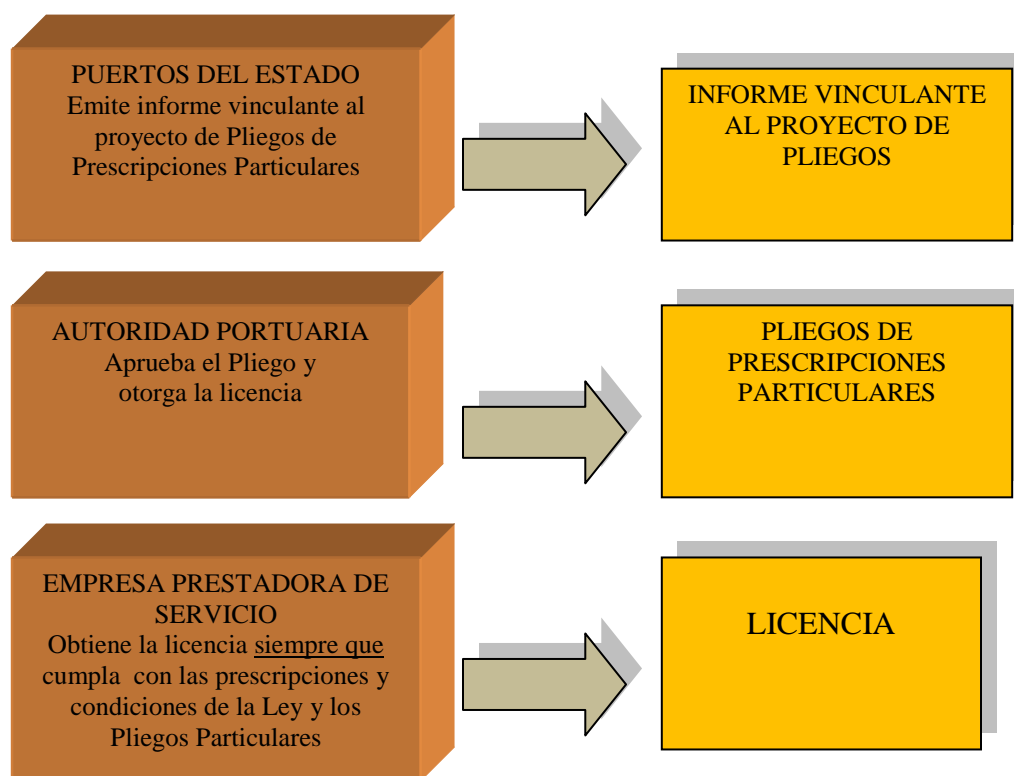
determinado servicio de acuerdo con lo especificado en los respectivos pliegos. Aunque dentro del servicio de recepción de residuos o servicios al pasaje y de manipulación de mercancías pueden otorgarse para una o varias categorías del mismo.

Las licencias se otorgan además con “*carácter reglado*”, es decir, sin margen a la discrecionalidad de la Autoridad Portuaria. De modo que, si se cumplen las condiciones y requisitos previstos en la Ley y especificados en los Pliegos, han de concederse. Lo que constituye una garantía para los agentes privados interesados en invertir en este sector de la actividad empresarial. Pero, en ningún caso, la obtención de una licencia otorga el derecho a prestar el servicio en exclusiva pues se trata de garantizar, como ya he adelantado, un modelo de libertad de prestación y de competencia. Las licencias portuarias son transmisibles siempre que se haga a favor de persona física o jurídica que reúna las condiciones exigidas para prestar el servicio portuario en la Ley y en el Pliego de Prescripciones Particulares así como de transmisión de la concesión de la parcela del dominio público correspondiente; y que tenga la conformidad de la Autoridad Portuaria y de las Autoridades de defensa de la competencia.

Las limitaciones de espacio físico, de disponibilidad de las instalaciones, de seguridad o impuestas por normas medioambientales propias del recinto portuario u otras razones objetivas, en un determinado puerto, pueden sin embargo obligar a limitar el número prestadores de un determinado servicio. Pero, en tal caso, la Ley prevé que las licencias se otorguen por concurso cuya convocatoria y adjudicación han de publicarse en el DOCE, como garantía de publicidad y transparencia.

La prestación de los servicios portuarios se realiza, como ya he señalado, de acuerdo con lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Particulares estando además sujeta, en todo caso, al cumplimiento de las denominadas <<*obligaciones de servicio público portuario*>> por los operadores del servicio que aseguran la necesaria prevalencia de los intereses generales, propios del sistema portuario y del conjunto de los usuarios, sobre los particulares del operador particular (cobertura universal, continuidad y regularidad de los servicios, cooperación con la Autoridad Portuaria y la Administración marítima en las labores de salvamento, extinción de incendios y lucha contra la contaminación, colaboración en la formación práctica para la prestación del servicio; y sometimiento a la potestad tarifaria de la Autoridad Portuaria en las condiciones establecidas en las prescripciones particulares).

**Esquema sintético del procedimiento reglado para la obtención de la licencia para la prestación de servicios portuarios.**

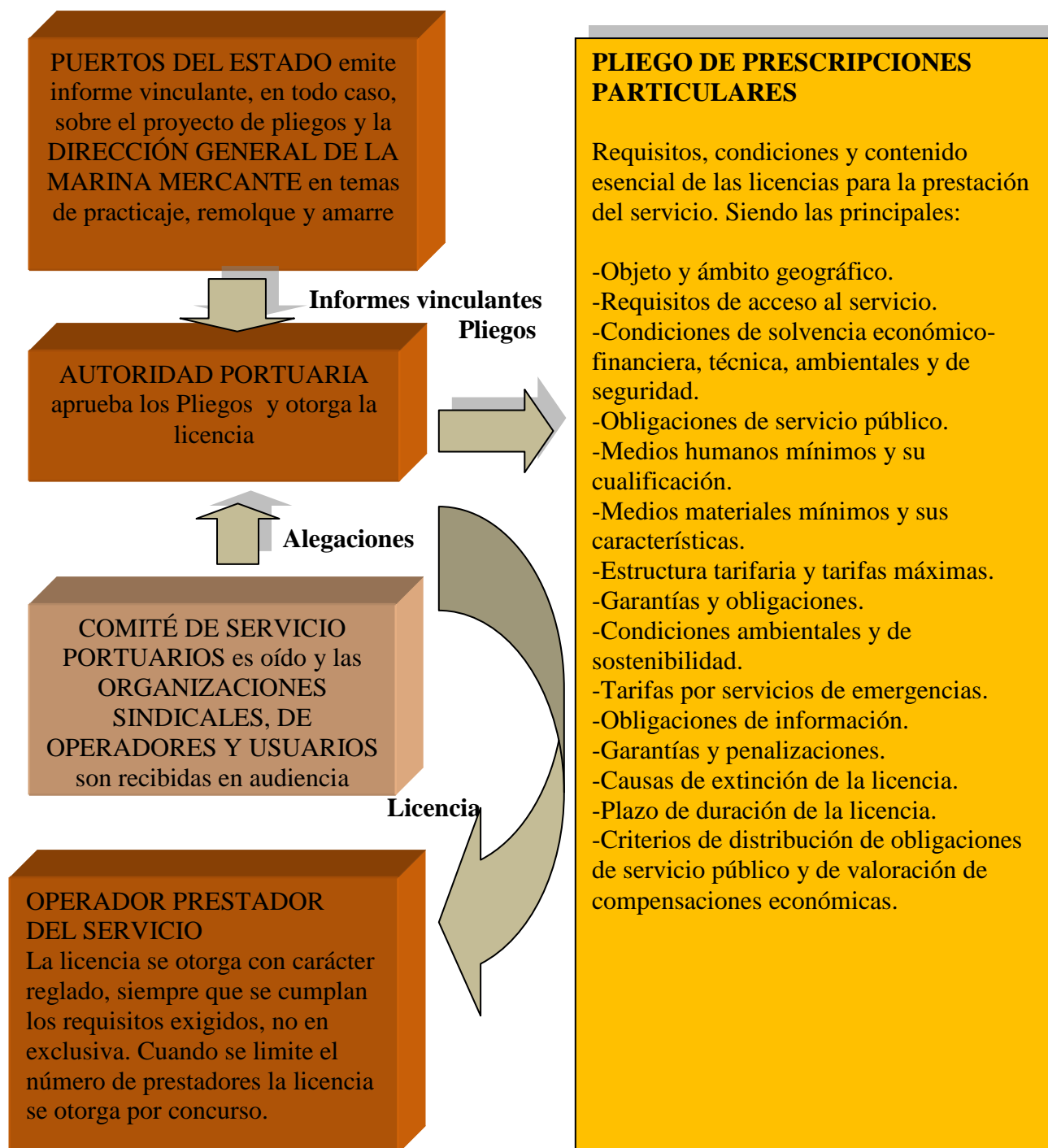


**Ilustración 40**

Fuente: Elaboración propia a partir del marco normativo vigente.

En cualquier caso, conviene retener que los “*servicios portuarios*” se prestan, como ya he indicado, a solicitud del usuario, característica que los diferencia de los llamados “*generales*” que se prestan a todo usuario por el mero hecho de serlo. Pero, sin embargo, existen excepciones dado que la utilización del servicio de practicaje es obligatoria cuando así lo determine la Administración marítima y la del servicio de recepción de residuos lo es como regla general, salvo las excepciones previstas en la normativa aplicable. Además, el denominado Reglamento de Explotación y Policía o las Ordenanzas portuarias pueden establecer el uso obligatorio de otros servicios en función de circunstancias tales como las características de la infraestructura portuaria, la clase de tráfico o de carga, o las condiciones meteorológicas u oceanográficas.

**Esquema completo de cuál es el procedimiento y cuáles son los documentos y títulos habilitantes para la prestación de los servicios portuarios.**



**Ilustración 41**

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor.

#### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA RELATIVA AL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

El presente epígrafe no constituye <<un análisis exhaustivo>> del cuál es la actividad de los operadores privados que prestan servicios portuarios en el conjunto de las 28 Autoridades Portuarias que conforman el sistema portuario de interés general. Y lo anterior debido a que dicho panorama ya viene explicitado por los instrumentos de información recientemente puestos a disposición del público y que comento más adelante<sup>43</sup>. De modo que el propósito del presente apartado se centra en ofrecer, con una exposición somera, cuáles son los aspectos más destacados en la implementación de la política portuaria referidos al funcionamiento de los servicios portuarios que se prestan en el conjunto del sistema.

No obstante lo anterior, he de poner de manifiesto que junto con los contenidos de este apartado resulta muy conveniente proceder a la lectura inmediata de las diferentes “estrategias de crecimiento” que han ido siendo formuladas de forma operativa a lo largo del tiempo por las distintas Autoridades Portuarias con el franco propósito de captar el mayor volumen de tráfico marítimo posible para, de este modo, mejorar su cuenta de resultados y su posicionamiento en el conjunto del sistema portuario nacional e internacional. Las mismas se encuentran recogidas en el **apartado 1 del Capítulo IX** de la presente Tesis doctoral bajo el rótulo <<**Consecuencias económicas de la actividad portuaria para la propia conformación de las Autoridades Portuarias y el tejido empresarial que de ellas depende**>> y creo que constituyen un complemento obligado del contenido que se expone a continuación (vid.).

##### **A.- La participación de los operadores privados en la prestación de los distintos servicios portuarios.**

El régimen de prestación de los servicios parte del ya citado <<*modelo Land-Lord de gestión avanzada*>> que implica un liderazgo del Organismo público portuario en el conjunto de actividades que se desarrollan en el interior del recinto portuario por operadores privados y en la dinamización del tejido social y empresarial que se ubica en su entorno territorial. Por consiguiente, el Texto Refundido se orienta hacia una cada vez mayor presencia de la iniciativa privada en el interior del recinto portuario tanto en la prestación de los diferentes servicios portuarios como comerciales directamente vinculados con la actividad portuaria o de otro tipo (industriales, comerciales y de servicios).

---

<sup>43</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, p. 11, afirma que no se encontraba disponible el número de empresas que operaban en el conjunto de los Puertos del Estado en régimen de concesión o autorización, o en régimen de licencia. De ahí que debía limitarme a realizar una exposición más orientada a describir cual es el funcionamiento del régimen de servicios. Lo anterior sin excluir algunos datos de interés al respecto que sí se encuentran disponibles. Aunque es cierto que recientemente se ha abierto la posibilidad de indagar en este campo merced a los datos ofrecidos por el Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios y por el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios (vid. D y E.b.).

## **B.- Competencia y publicidad.**

El Texto Refundido muestra como uno de los principios rectores de la prestación de los servicios portuarios el de <<*garantizar que los servicios portuarios y comerciales se presten en régimen de concurrencia*>>. Lo que determina que siempre que el número de operadores se encuentre limitado, la Autoridad Portuaria promoverá el oportuno concurso, en convocatoria pública, a los efectos de decidir cuál es la oferta más provechosa para el funcionamiento del recinto portuario. Lo anterior garantizando, como es obvio, la necesaria publicidad de la convocatoria en los periódicos oficiales. Así concretamente, en relación con la prestación de servicios portuarios, se exige la publicación de la convocatoria y de su resolución en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DOCE.

La tramitación de los diferentes procesos de otorgamiento de autorizaciones y concesiones, regulados subsidiariamente por la Ley de Procedimiento Administrativo Común garantiza, en cualquier caso, que la instrucción se realice con las necesarias condiciones de transparencia. A ello contribuye, por ejemplo, bien la posibilidad de formular alegaciones y aportar documentos en cualquier momento con anterioridad al trámite de audiencia (artículo 79 LPC) o bien la práctica del referido trámite de vista y audiencia, previo a la elevación del expediente para su resolución (artículo 84 LPC).

No obstante lo anterior, el conjunto de la comunidad portuaria se esfuerza por encontrar mecanismos que incrementen, en la medida de lo posible, la competencia y publicidad de los procedimientos de otorgamiento de los títulos habilitantes. Y así puede destacarse la organización de jornadas informativas para prestadores de servicios auspiciadas por las Cámaras de Comercio, Industria o Navegación o la información completa, permanentemente actualizada, que se ofrece en las páginas web de las Autoridades Portuarias de los procesos selectivos en curso y próximos, con la posibilidad de obtener y enviar por vía telemática los diferentes modelos de documentación necesarios para obtener los títulos habilitantes.

## **C.- La competencia interportuaria: la competencia entre navieras y las alianzas para el transporte; la competencia entre puertos.**

En este contexto legal de competencia global entre las Autoridades Portuarias y todos los operadores de servicios para el transporte marítimo, resulta muy interesante destacar como se producen, en la aplicación de la nueva normativa, episodios de verdadera competencia junto con otros que demuestran la existencia de posibles “prácticas colusorias” o “acuerdos prohibidos” entre actores del sector portuario. Lo anterior, a la vez que se suceden también alianzas entre las grandes navieras mundiales para la prestación común de servicios que, de algún modo, deberían frenar la competencia interportuaria. Todo este panorama, dentro del proceso de mundialización de la economía y de la operativa del transporte marítimo.

## Grandes arterias marítimas del Mundo.

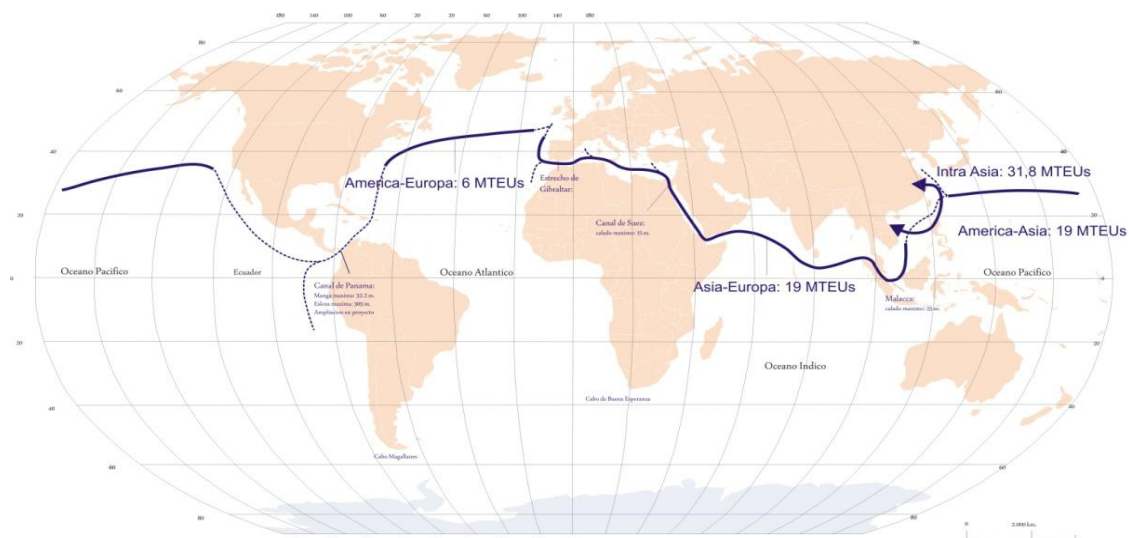


Ilustración 42

Fuente: UNCTAD, 2.012<sup>44</sup>.

## Rutas 'Round the World'-Mediterráneo-África Occidental.

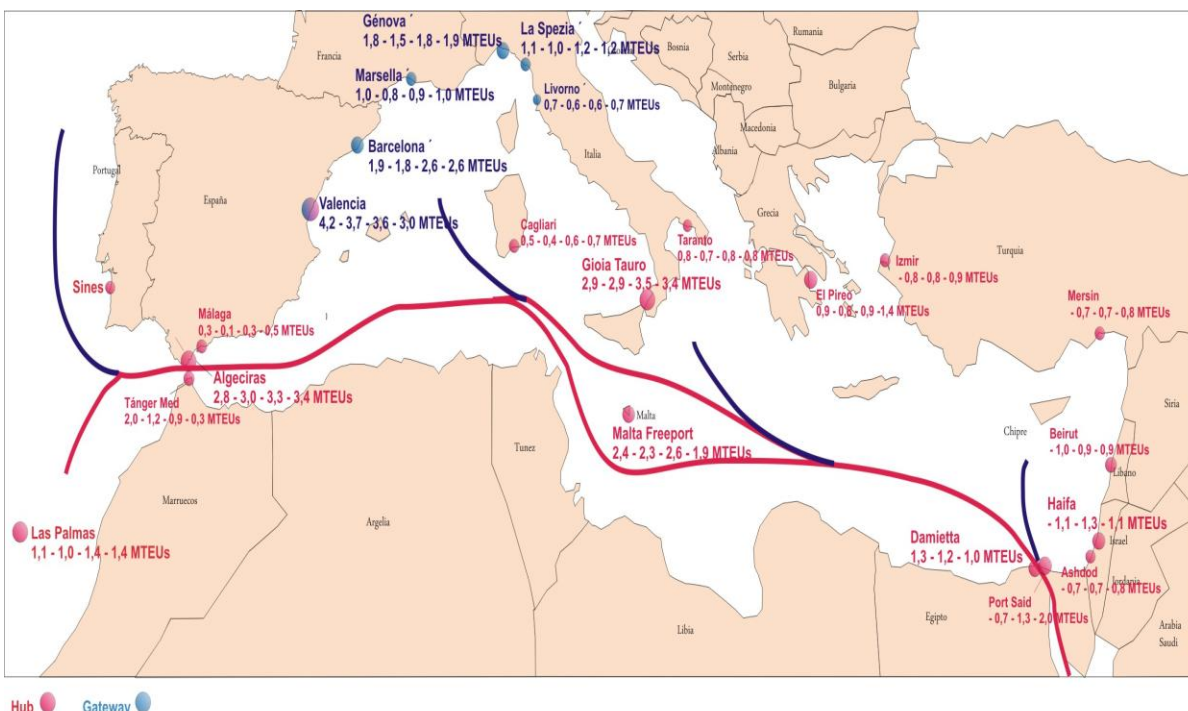


Ilustración 43

Fuente: Puertos del Estado, 2.011<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Vid. Recogido por Álvaro Rodríguez Dapena en el Estudio <<Transporte Marítimo de Corta Distancia y Ferrocarril>>, Puertos del Estado, Cádiz, 2013, p. 11.



Dentro de este contexto, algunas de **las principales Autoridades Portuarias españolas** (Las Palmas y Valencia) **sufren severas pérdidas en el tráfico de contenedores de tránsito** –el denominado ‘tráfico hub’- por cuanto el servicio de estiba no se acomoda a la oferta internacional existente en el conjunto de los puertos pertenecientes a su misma área geográfica. En ambos casos, **la gran beneficiada, a nivel nacional, resulta ser la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras** que, en 2.013, obtuvo cifras que la convierten en líder absoluto del sistema de puertos del Estado.

En concreto, la Autoridad algecireña incrementó durante 2.013 la cantidad global de contenedores transportados un 5,5% y un 5,07% en contenedores de tránsito (hasta 4.337.816 TEUS) en sus dos terminales de contenedores (*APM Terminals* y *Total Terminal Internacional Algeciras*) frente al descenso de un 3,18% en el total de contenedores y de un 5,38% en contenedores en tráfico de tránsito que sufrió el Puerto de Valencia (4.327.838 TEUS). Con lo que el puerto algecireño logró arrebatarse el liderazgo de este tipo de tráfico en el Mediterráneo. Se produjo de esta manera, el pronosticado <<*sorpasso*>> en la cabeza de los puertos españoles, lo que no ocurría desde el año 2.007. Cuando sucedió, pero en sentido contrario, pues en dicho año fue el grao valenciano el que superó a Algeciras. Y también se puso a la cabeza en mercancía transportada por contenedor con 53 millones de toneladas. De modo que, con estas cifras, el puerto de Algeciras maneja ya el 31,2% de todos los contenedores que tocan un puerto español. Ello además en un año en el que el sistema de puertos de interés general tuvo un descenso del 1,3% respecto a 2.012 (13.982.231 TEUS). A mucha distancia le seguían el resto de los puertos españoles. Así Barcelona alcanzó los 1.720.00 millones de TEUS (-2%) pero con un descenso del 37% en el tráfico de tránsito. Las Palmas ocupaba el cuarto lugar con 1,01 millones de TEUS (-15,78%) y, finalmente, entre los grandes puertos, Bilbao se situaba en quinta posición con 606.827 millones de TEUS (-0,54%).

Asimismo, la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras ha incrementado el tráfico total de mercancías en un 2,3%, en 2.013, llegando a las 90.906.687 toneladas lo que le confirma como líder del sistema de puertos de interés general, como viene sucediendo desde hace más de 20 años, y aumentando su distancia con el resto de puertos. Mientras, el sistema portuario del Estado tuvo un descenso del 3,45 % (458.547.480 toneladas). Y, por último, conviene destacar que la referida Autoridad Portuaria -de la que dependen las dársenas de Tarifa y Algeciras- incrementó igualmente el tráfico de gráneles líquidos, recuperando el primer lugar en el ranking nacional, por delante de Cartagena y Huelva, cuando el año anterior ocupaba el tercer puesto, con un total de 24 Millones de toneladas. Cifra en la que destaca especialmente el tráfico de carga y descarga de hidrocarburos a través de las refinerías de CEPSA, CLH y Vopak<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Vid. Recogido por Álvaro Rodríguez Dapena en el estudio <<*Transporte Marítimo de Corta Distancia y Ferrocarril*>>, Puertos del Estado, Cádiz, 2.013, p. 13.

<sup>46</sup> Redacción, *Algeciras mueve ya más mercancía en contenedores que Valencia*, Europa Sur, 8-11-13, Cádiz, p. 24; Redacción, *Navieros de Valencia preocupados por el descenso de los trasbordos*, Europa Sur, 15-11-13, Cádiz, p. 27. X.M., *Algeciras arrebató al puerto de Valencia el liderazgo en el movimiento de contenedores*, Las Provincias, p. 34. V.CG, *El puerto, líder otra vez*, Viva Campo de Gibraltar, 13-2-14, Cádiz, p. 3. A. Muñoz, *El puerto Bahía de Algeciras vuelve a ser líder nacional en tráfico de contenedores*, Europa Sur, 13-2-14, Cádiz, p. 21. Redacción, *El Puerto de Barcelona se reafirma como motor económico del*

### El ‘*Majestic Maersk*’ repostando en APMT Algeciras.



**Ilustración 44**

Fuente: Puerto de Algeciras, 2.014<sup>47</sup>.

En relación con la situación actual de la competencia de los servicios portuarios, cabe destacar también que, en **la Autoridad Portuaria de Las Palmas**, las empresas estibadoras del Puerto de la Luz en Las Palmas de Gran Canaria (Opsca, Boluda, La Luz Market y Gramelcan) negociaron durante 2.013 medidas para bajar hasta en un 27 % los costes de la estiba y así detener el descenso del tráfico de contenedores que había caído a niveles de 1.998 (un -16% en el tráfico de trasbordo). Y, para 2.014, la Sociedad Anónima de Gestión del Puerto de la Luz (SAGEP) negoció con carácter ‘perentorio’ una rebaja salarial del 30% con los trabajadores de estiba ante la caída de un 16% del tráfico de contenedores durante el ejercicio anterior. Considerando prioritario el Presidente de la Autoridad Portuaria resolver el problema porque algunas de las empresas armadoras (principalmente MSC) seguían interesadas en el puerto como lugar de tránsito, pero con

---

*sistema portuario*, Diario del Puerto, 10-2-14, Barcelona, p. 8. Miguel Jiménez, *Algeciras nuevo líder en el tráfico de contenedores del sistema portuario español*, Diario del Puerto, Barcelona, 13-2-14, p. 3.

<sup>47</sup> Redacción, *El Puerto Bahía de Algeciras firma su mejor mes de febrero*, Puerto Bahía de Algeciras Blog, 19 de marzo de 2.014, página digital ([www.puertoalgeciras.org](http://www.puertoalgeciras.org)). Imagen recogida el 9-8-14.

unos costes más bajos. La naviera Maersk, sin embargo, comunicó su traslado a Algeciras; mientras que la ya citada MSC recortó notablemente sus movimientos en el puerto canario quedando prácticamente como el único cliente del tráfico de trasbordo. Buena parte del tráfico se desvió al puerto portugués de Sines donde los estibadores ganan 700 euros al mes y donde mover un contenedor cuesta la mitad que en el Puerto de la Luz. Así frente a la previsión de 400.000 TEUS, Sines cerró 2.013 con un “tráfico hub” de 1 Millón de TEUS<sup>48</sup>.

Por su parte, la **Autoridad Portuaria de Valencia** perdió en 2.013 cerca de 100.000 TEUS de contenedores de tránsito que se desviaron en su mayoría al puerto italiano de Gioia Tauro y al portugués de Sines, en vez de operar con la terminal de la empresa naviera MSC, la segunda del mundo, y con las terminales públicas Noatum, propiedad de JP Morgan, y TCV, filia de Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB). Otros armadores importantes como CMA-CMG, que trabaja con la terminal TCV, y Maersk también desviaron tráfico a los citados puertos o a los de Port Said o el Pireo. La pérdida señalada de “tráfico hub”, cifrada en un 20%, se atribuye a la rigidez del colectivo de estibadores para adoptar medidas que reduzcan el coste unitario del movimiento de contenedores en las terminales valencianas<sup>49</sup>. Expertos del sector apuntaban, en el mismo sentido, que el puerto de Valencia debería bajar los “costes del transbordo” –lo que la naviera asume por hacer transbordo en un puerto- en un 15% (de 65 a 55 € por movimiento de contenedor) para ser competitiva frente a sus potenciales competidores como Gioia Tauro (31 € por movimiento de contenedor), Sines, Algeciras o Barcelona en la elección de los puertos de transbordo por la proyectada Alianza P3 durante 2.014<sup>50</sup>. De modo que ante la situación descrita se llega incluso a contemplar, como una posible solución para ganar competitividad, la implantación de terminales semiautomáticas como la TTIA (*Total Terminal Internacional Algeciras*) de la Hanjing Shipping; o la BEST (*Barcelona Europe South Terminal*) integrada en la red global de puertos HPH (*Hutchison Ports Holdings*) que aún no ha garantizado la rentabilidad.

---

<sup>48</sup> Silvia Fernández, *Tráfico de Transbordo en la Luz. Las estibadoras estudian fórmulas para abaratar y dejar en 27 € el contenedor movido*, Canarias 7, 22-10-13, Las Palmas de Gran Canaria, p. 26. A. Ojeda, *Los estibadores rechazan la rebaja del 30% del sueldo que reclama la patronal*, La Provincia-Diario Las Palmas, 10-1-14, Las Palmas, p. 3. Silva Fernández, *La fuerte competencia pone fin al puerto ‘hub’ de la Luz*, Canarias 7, 20-1-14, Las Palmas, p. 21. Redacción, *Luis Ibarra: “Somos un puerto eficiente y las plataformas piden más atraque”*, La Provincia-Diario Las Palmas, 27-2-14, Las Palmas, p. 34.

<sup>49</sup> V. Useros y E. Mallol, *MSC desvía 100.000 contenedores a puertos de Italia y Portugal*, El Mundo de Valencia, 20-10-13, Valencia, p. 14; Redacción, *Las empresas estibadoras alertan: cae el tráfico un 20%*, El Mundo de Valencia, 12-11-13, p.10; X. M., *La Patronal del Puerto de Valencia propone eliminar puestos de la estiba*, Las Provincias, 12-11-13, Valencia, p. 35. El Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia afirmó que eran necesarios más ajustes por la comunidad portuaria: <<Nos esperan tiempos de esfuerzo e intensidad en la relación comercial del puerto y sus agentes. Si nosotros estamos reduciendo gastos, eso se debe compartir por todos sin excepción y sin que nadie se escape de este esfuerzo>>.

<sup>50</sup> X. Moret, *El puerto necesita bajar un 15% el coste por contenedor para atraer a las navieras*, Las Provincias, 26-11-13, Valencia, p. 36. X.M., *El puerto de Valencia tiene los precios de carga más caros del Mediterráneo Occidental*, Las Provincias, 16-12-13, Valencia, p. 32. En este último artículo, se destaca que la retribución media de un estibador del recinto valenciano asciende a 90.000 euros anuales llegando en algunos casos a 140.000 euros lo que determina que el coste de mover un contenedor sea el más caro de su entorno (65 € frente a los 45 o 50 del puerto de Algeciras y los 55 € del puerto de Barcelona).

**Coste unitario del movimiento de contenedores en los principales puertos del Mediterráneo occidental y la fachada meridional del Atlántico europeo.**



**Ilustración 45**

Fuente: El Mundo, 2.013<sup>51</sup>.

Algunos medios de comunicación valencianos citaron incluso a la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE) para decir que <<un estibador valenciano cobra tres veces más que el mismo profesional en Sines y dos veces más que en Gioia Tauro>><sup>52</sup>. Y en este sentido, cabe destacar que la patronal de la estiba valenciana y los estibadores portuarios se encuentran negociando un nuevo convenio laboral que ajuste las condiciones salariales y de trabajo a la realidad del puerto sin éxito, de momento, tras casi un año de negociaciones. Siendo la posición del Consejero Delegado de MSC, D. Douglas Shultz, principal operador del Puerto de Valencia, la de que la <<rigidez>> de los estibadores durante la negociación del convenio colectivo dirige a su compañía a la <<bancarrota>>, urgiendo a la Autoridad Portuaria en la misma línea. Mientras, el máximo representante de los sindicatos, D.

<sup>51</sup> Vid. Eugenio Mallol, *La mayor alianza mundial da 6 meses al puerto: O baja precios o se juega 1,5 millones de contenedores*, El Mundo de Valencia, 22-11-13, p. 3.

<sup>52</sup> Redacción Algeciras, *Navieros de Valencia, preocupados por el descenso de los trasbordos*, Europa Sur, 15-11-13, Cádiz, p. 27.



Antolín Goya, denunciaba una falta de interlocución clara y abierta por parte de la representación empresarial, afirmando que lo que se negociaba en la mesa luego no se ratificaba por los consejos de administración de los operadores implicados. Así, ante la falta de avances significativos, la Confederación Empresarial Valenciana propuso la presencia en la mesa de negociación de un <<*observador neutral*>> que ayudara a buscar los puntos sobre los que existía acuerdo para construir sobre ‘el encuentro’, siendo el objetivo básico de las negociaciones “*hacer del puerto de Valencia una oferta más eficiente y competitiva*”. Aceptada la propuesta, a principios del mes de abril de 2.014, las partes fijaron un calendario para concluir las negociaciones antes del verano y volver al mercado en condiciones de competitividad. Según el Comité de estiba se pusieron sobre la mesa todos los temas que ocupaban y preocupaban a ambas partes: por la empresarial la rebaja de los costes salariales y por la sindical la estabilidad en el empleo combinada con aspectos salariales. Una situación pues de dificultad para el acuerdo que contrasta con la del Puerto de Bilbao donde, en mayo de 2.014, la Organización de Trabajadores Portuarios, integrada en la CETM, y que representa al 80% de los 250 estibadores, firmó un convenio de estiba con la patronal que “*dotará de estabilidad al puerto bilbaíno, fundamental para su crecimiento*” y para que “*gane competitividad, siempre pertinente y más en estos momentos de crisis*”, según afirmaron desde la organización sindical representada por D. Juan José Arroyo Aberasturi<sup>53</sup>.

Las negociaciones para renovar el convenio colectivo valenciano, no obstante, quedaron rotas en la mañana del 5 de junio de 2.014 ante la falta de acuerdo entre los planteamientos de la patronal y los sindicatos de trabajadores. En este sentido, conviene recalcar que la “*última propuesta*” presentada por la patronal se centraba en la exigencia de rebajas salariales que supondrían un ahorro de 30 M€ en costes, lo que contrastaba con el hecho de que los planteamientos sindicales alcanzaban sólo una reducción de 11 M€ obtenidos principalmente mediante incrementos en la productividad a través de la mejora en la gestión de las 6 horas de jornada laboral mediante el perfeccionamiento en el sistema de relevos y el cumplimiento del número mínimo de jornales por cada trabajador. Sin embargo, los trabajadores no aceptaron la reducción de sueldo que se les proponía e incluso reivindicaban el incremento salarial de 2.013. El Presidente del Comité de empresa de SEVASA, la SAGEP valenciana, D. Oscar Martínez, afirmó que era necesario “*apartar recelos y cargarse de responsabilidad por el bien del Puerto de Valencia*”. Mientras que para el dirigente sindical, D. Antolín Goya, Secretario General de la CETM, <<*ahorros y recortes son las palabras más utilizadas pero no podemos tener fe ciega en ellos. Necesitamos que nos digan los costes reales que generan los trasbordos de contenedores y esa información no la facilitan porque compiten entre ellos*>>. Señalando el Coordinador General que había tenido que encargar un estudio a la Universidad Politécnica de Barcelona

---

<sup>53</sup> José Luis Zaragoza, *Los estibadores no asumiremos ni de broma rebajas salariales del 30%*, Levante, 21-3-14, p. 35. F. Vitoria, *La negociación de la estiba en Valencia se retoma con la figura del observador neutral*, Diario del Puerto, 10-4-14, Barcelona, p. 5. La elección recayó en D. Román Ceballos, Director del Área Laboral de KPMG Abogados en la Comunidad Valenciana. Redacción, *La mesa de la estiba en Valencia fijará un calendario para continuar las negociaciones*, Diario del Puerto, 14-4-14, Barcelona, p. 5. Daniel Valero, *El principal operador del puerto advierte que el coste de la estiba le dirige a la bancarrota*, Las Provincias, 16-5-14, Valencia, p. 32. Redacción, *El Comité de la Estiba confía en la recuperación de los tráficos*, Diario del Puerto, 26-5-14, Barcelona, p. 8. Redacción, *Firmado el acuerdo de estibadores de Bilbao*, DEIA, 10-5-14, Bolueta, p. 39.

para conocer <<de verdad, lo que cuesta la estiba, el remolque y otros servicios. Sin conocer costes y beneficios reales ¿cómo podemos negociar convenios?>>. Por otra parte, la plataforma empresarial se vio muy debilitada debido al desencuentro que mantenía *Noatum* con la empresa suiza MSC, respecto del uso por ésta última de su terminal de carga por las otras dos compañías navieras de la proyectada Alianza P3 (Maersk y CMA-CGM; ahora sustituida por la M2 con Maersk) siempre que mantuviera “el control operativo” a partir de la reinterpretación de las cláusulas de la concesión que hizo la Autoridad Portuaria de Valencia, como se expone a continuación. Hecho que se suma a la falta de capacidad de decisión que, a su juicio, tenían los interlocutores empresariales con los que hubo incluso un principio de acuerdo que no fue posteriormente refrendado por sus respectivas empresas. Alabó, sin embargo, la actuación personal de los interlocutores empresariales, así como del Observador neutral cuya actuación había incidido en la negociación <<de forma positiva>> y de la Autoridad Portuaria que había intentado <<posibilitar el acercamiento entre las partes>> sin participar directamente en las negociaciones. Debiendo destacarse, para completar el cuadro de posiciones de los distintos actores en torno a esta cuestión, que, ante la falta de avances en la negociación del convenio de estiba, la Asociación Naviera Valenciana (ANV) –cuya Asamblea General estuvo presidida por D. Vicente Boluda Foshizo un llamamiento a la responsabilidad en la negociación que facilitara <<un convenio beneficioso para ambas partes que permita atraer tráfico a nuestros muelles>>, haciendo hincapié en que lo más importante es defender la competitividad del puerto de Valencia, ya que <<es ahí donde está el futuro de todos los que trabajamos en el sector>><sup>54</sup>. Durante el otoño de 2.014 hubo un nuevo acercamiento entre las partes que estuvieron muy cerca del acuerdo. No obstante, las negociaciones quedaron rotas el 10 de diciembre de 2.014 –un día antes de que se hiciera pública la STJUE que dinamitaba el sistema español de estiba; vid. el apartado E.3 más abajo- ante la exigencia del Comité de empresa de Sevasa-Sagep (controlado por la Coordinadora de Trabajadores del Mar) de que se incluyeran en el convenio actividades complementarias desarrolladas en los muelles (el embarque y desembarque de vehículos) que la Ley de Puertos permite desarrollar también a otras empresas que cumplan determinados requisitos de calidad y precio. Sin permitir a la patronal valenciana realizar una consulta a la Comisión paritaria sectorial (integrada por Anesco y los sindicatos mayoritarios del sector) sobre si era posible integrar este ámbito funcional como objeto del convenio<sup>55</sup>. El representante del Comité de Empresa de la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de Valencia (Sevasa-Sagep), D. Oscar Martínez, informó días después de la presentación de un preaviso de huelga, cualquiera que fuera lo

<sup>54</sup> José Luis Zaragoza, *El Puerto se la juega*, Levante, 8-6-14, Valencia, p. 3. F. Álvarez, *La división entre Noatum y MSC hace encallar la negociación con la estiba*, El Mundo de Valencia, 6-6-14, Valencia, p. 11. F.V., *Empresas y estibadores evidencian su distancia aunque mantienen abierta la vía del diálogo*, Diario del Puerto, 6-6-14, Barcelona, p. 4. Paco Prados, *Puertos caros...y malos*, Diario del Puerto, 6-6-14, Barcelona, p. 2. X.M., *Empresas y estibadores del puerto descartan poder renovar el convenio este año*, Las Provincias, 6-6-14, Valencia, p. 39. Xavi Moret, *Los estibadores mantienen el pulso y aseguran que no aceptarán rebajas salariales*, Las Provincias, 10-6-14, Valencia, p. 30. Redacción, *La Asociación Naviera Valenciana hace un llamamiento a la responsabilidad en la negociación del convenio colectivo de la estiba en Valencia*, Marítimas, 10-7-14, Barcelona, p. 5.

<sup>55</sup> F.V., *La negociación del convenio colectivo de la estiba en Valencia, más cerca del consenso*, Diario del Puerto, 21-11-14, Valencia, p. 6. J.L.Z., *La estiba bloquea el convenio del puerto en vísperas de que la UE liberalice el sector*, Levante, 11-12-14, Valencia, p. 44. Redacción, *Rota de nuevo la negociación del convenio colectivo de la estiba en el Puerto de Valencia*, Marítimas, 12-12-14, Barcelona, p. 3.

que se pactara en relación con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la estiba. Argumentando el Comité de Empresa que la única intención del colectivo era la de plasmar en el convenio territorial las tareas que estaban realizando en ese momento (<<*Sin contravenir la ley, queremos que se nos reconozca las funciones que realizamos hoy en día. Regular el trabajo que hacemos no implica exclusividad*>>). Mientras, la Asociación Naviera Valenciana (ANV) abogaba el 17 de diciembre de 2.014 por la responsabilidad para llegar a un acuerdo sobre la estiba, mostrando su enorme preocupación por la ruptura de las negociaciones, y alegando que estaban dispuestos a recoger en el convenio lo que ya figuraba en el IV Acuerdo Marco respecto a su ámbito funcional<sup>56</sup>. La patronal de Sevasa-Sagep sin embargo jugó sus bazas a tiempo y, tras obtener la correspondiente autorización, logró incluir en el texto del convenio las actividades complementarias de carga y descarga que solicitaban los trabajadores, estándose a la espera de que finalmente pudiera firmarse el convenio entre las partes el 11 de febrero de 2.015, en una negociación contrarreloj tras largos años de conversaciones, para evitar la huelga de media jornada -12 horas- que los sindicatos de estiba habían convocado para los días 12 y 13 de febrero. Una situación de conflicto que, finalmente, no pudo evitarse al no alcanzarse un acuerdo entre las partes sobre las ‘condiciones de ejecución’ que conlleva la inclusión de las citadas actividades comerciales complementarias<sup>57</sup>.

Igualmente resulta relevante que el puerto valenciano iba a perder la ruta Asia-Norte de Europa de la, finalmente fallida, Alianza P3 en beneficio de Algeciras<sup>58</sup> aunque conservaría 3 líneas de la ruta Oriente-Mediterráneo; una en la ruta Oriente-Costa Este de Estados Unidos y tres en la ruta Norte de Europa, Mediterráneo-Costa Este de Estados Unidos. Instalándose además en el puerto algecireño, a finales de 2.013, como agente consignatario de la *MSC-Algeciras*, la *Boluda Ships Agency & Forwarding* ante el notable aumento del tráfico de contenedores<sup>59</sup>. Precisamente, su Presidente, el armador valenciano D. Vicente Boluda Fos sostuvo que <<*Valencia no va a ser Puerto de la alianza P3*>> lo que se interpretó en el sentido de que el puerto valenciano no estaría servido por los megabuques de 18.000 contenedores (TEUS) explicando a continuación que no se trataba de que los trabajadores cobraran menos sino de bajar los costes laborales para ser competitivos<sup>60</sup>. En tales circunstancias, la terminal privada de MSC, que controla el 60 % del tráfico de contenedores del Grao, amplió su control operativo a los buques de las otras dos compañías de la proyectada Alianza P3 (CMG-CMA y Maersk; sustituida en la

---

<sup>56</sup> Daniel Valero, *La estiba valenciana anuncia la primera huelga en un puerto español tras la sentencia europea*, Las Provincias, 18-12-14, Valencia, p. 35. Redacción, *La Asociación Naviera Valenciana pide responsabilidad para llegar a un acuerdo en el convenio colectivo de la estiba*, Marítimas, 22-12-14, Barcelona, p. 2.

<sup>57</sup> Daniel Valero, *Navieras y estibadores se citan para firmar el convenio 24 horas antes de la huelga*, Las Provincias, 6-2-15, Valencia, p. 41. Redacción, *La totalidad de los estibadores secunda la huelga de Valencia*, Levante, 12-2-15, Valencia, edición digital ([www.levante-emv.com](http://www.levante-emv.com)).

<sup>58</sup> X. Moret, *Aznar urge a bajar ya la mano de obra para no perder más tráfico*, Las Provincias, 25-10-13, Valencia, p. 39; José Luis Zaragoza, *El puerto de Valencia se estanca tras caer un 11% el comercio con Asia*, Levante, 22-10-13, Valencia, p. 36.

<sup>59</sup> José Luis Zaragoza, *Boluda se alía con MSC en Algeciras ante el aumento del tráfico de contenedores*, Levante, 27-11-13, Valencia, p. 36.

<sup>60</sup> Eugenio Mallol, *Boluda sacude el puerto al decir que la P3 se va, pese a mantener 7 líneas*, El Mundo de Valencia, 13-12-13, Valencia, p. 11.

actualidad por la M2 con Maersk), autorizándosele el servicio a los mismos. Lo que a su vez fue contestado por TCV y Noatum, las dos termas públicas, que formularon una queja ante la Autoridad Portuaria por la <<reinterpretación>> que el Consejo de Administración hizo del acuerdo de concesión en vigor a favor de MSC –fundado en un informe de la Asesoría Jurídica de Puertos del Estado-, pues entendían que salían perjudicadas al perder clientes. Noatum llegó incluso a formular demanda contra la Autoridad Portuaria ante el TSJ valenciano<sup>61</sup>.

### **Terminal ‘Noatum’ de Valencia.**



**Ilustración 46**

Cadena de Suministro, 2.012<sup>62</sup>.

Tal y como ponen de relieve las fuentes citadas, durante este episodio de crisis en el tráfico de contenedores de tránsito de los puertos de Las Palmas y Valencia, la posición de las respectivas Autoridades Portuarias ha sido la de buscar una solución coordinada de la comunidad portuaria propiciando una oferta de las empresas estibadoras que sea atractiva para las grandes navieras mundiales, lo que no pasa necesariamente por bajar salarios ya

<sup>61</sup> José Luis Zaragoza, *El puerto modifica la terminal de MSC para captar nuevos tráficos de mercancías*, Levante, Valencia, 20-2-14, p. 40. Redacción, *El puerto urge a pactar con la estiba aunque no se bajen los salarios*, El Mundo de Valencia, 20-2-14, Valencia, p. 10. Xavi Moret, *El principal operador logístico en Valencia demanda al puerto en el TSJ*, Las Provincias, 14-5-14, Valencia, p. 36.

<sup>62</sup> Redacción, *Noatum aplaza nueve meses las obras de habilitación de su terminal en el muelle de Valencia*, 19-10-14, Cadena de Suministro, página digital. Imagen recogida el 9-8-14.



que puede incrementarse la productividad mediante la optimización de los turnos de trabajo y los relevos. Así D. Rafael Aznar Garrigues, Presidente de la Autoridad Portuaria afirmó que <<*hay sistemas para ajustar los costes de las operaciones y procedimientos para ser más competitivos*>> añadiendo que <<*el tránsito volverá en la medida en que respondamos bajando costes*>>. Mientras consideraba que, por el contrario, el tráfico de contenedores de importación-exportación constituía un área de negocio consolidada pues el puerto valenciano había alcanzado en 2.013 una cuota del 40,25% del mercado nacional<sup>63</sup>.

Las empresas estibadoras, por su parte, son proclives igualmente a la búsqueda de una solución negociada que pasaría por una rebaja sustancial de las tarifas. Lo que conllevaría desde su perspectiva, a su vez, una rebaja en los salarios del personal de estiba y, eventualmente, una reducción de plantilla. Los sindicatos, mientras tanto, abogan por intentar mantener las condiciones salariales y laborales propiciando una solución alternativa como la que pudiera ser una oferta global del sistema portuario español que eliminara, al menos en relación con el tráfico de trasbordo, la competencia intraportuaria<sup>64</sup>.

En cualquier caso, en cuanto a la determinación de cuáles son las perspectivas de futuro de los principales puertos españoles implicados en esta guerra comercial por la captación de la mayor cuota de contenedores de tránsito, conviene indicar como dato relevante que los puertos de **Barcelona, Valencia y Algeciras eran los tres únicos puertos españoles incluidos en** la red de servicios marítimos de la poderosa alianza “**P3 Network**” proyectada por las navieras *CMA-CGM, Maersk Line* y *Mediterranean Shipping Company* (MSC) que emplearía en este acuerdo a 255 portacontenedores con una capacidad de 2,6 millones de contenedores (TEUS), siendo el puerto algecireño el único que iba mantener la ruta Asia-Norte de Europa (servicios Albatros y Condor)<sup>65</sup>. Las tres compañías se comprometieron a integrar todos sus buques en un centro de operaciones conjunto en la segunda mitad de 2014. Su puesta en marcha operativa estaba pendiente del visto bueno de las autoridades de la competencia de China, Estados Unidos y Europa pero no existían en principio razones para imponer posibles vetos. De esta manera, ya desde el otoño de 2.013, comenzaron a trasladar al mercado la idea de que, en 2.014, la integración iba a ser una realidad. El nuevo consorcio ofrecería “*los costes operativos más bajos del mercado*” provocando una *commodotización* (mercantilización de servicios). Sin embargo, tras la aprobación de la alianza por las autoridades Europeas y Estadounidenses de la competencia, la negativa provino del Ministerio de Comercio de China quien vetó

---

<sup>63</sup> Redacción, *El puerto urge a pactar con la estiba aunque no se bajen los salarios*, El Mundo de Valencia, 20-2-14, Valencia, p. 10.

<sup>64</sup> Miguel Jiménez, *Antolín Goya: “Si de la estiba depende, no se va a ir ningún contenedor de España”*, Diario del Puerto, 14-11-13, Barcelona, pp. 6 y 7. Lo cierto, sin embargo, es que por ejemplo en el puerto de Valencia el acuerdo sobre un futuro convenio colectivo de la estiba parecía imposible entre la patronal y los sindicatos que no lograban acercar posturas tras meses de negociación. Vid. a este respecto, José Luis Zaragoza, *El puerto continúa en caída libre tras perder 44.000 contenedores por el desvío de barcos*, Levante, 12-2-14, Valencia, p. 33. Vid. también las cifras más destacadas del tráfico marítimo y del comportamiento de los puertos de interés general en 2.013 recogidas en Puertos del Estado, *Tenemos que seguir ganando competitividad para recuperar tráfico*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 18-2-14, Madrid, pp. 1-3 que comenta la intervención de José Llorca Ortega ante el Congreso de los Diputados.

<sup>65</sup> Redacción, *Algeciras, Barcelona y Valencia, puertos incluidos en la red de servicios de la alianza P3 (CMA CGM, Maersk y MSC)*, Marítimas, 31-10-13, Barcelona, p. 3.

definitivamente su entrada en vigor, haciéndolo público las compañías mediante un comunicado el 17 de junio de 2014. Pero, en todo caso, era previsible que a medio plazo se ofertara, como así sucedió, un nuevo acuerdo, algo más reducido en su alcance, entre los referidos armadores; dada la tendencia a operar en grupos empresariales que se ha instalado en el comercio marítimo global (vid. Capítulo IX.1.C).

En este punto, ha de considerarse que la relevancia comercial de un puerto depende de dos factores, esencialmente: En primer lugar, del volumen del tráfico local que acapara (“*gate port*”) y, en segundo término, del nivel de precios del tráfico internacional de contenedores en el que es capaz de competir (“*hub port*”). Teniendo además en cuenta que cuanto mayor es el peso de la primera variable menos importa la segunda. Cabe concluir pues que, en puertos como Valencia donde el tráfico de trasbordo representa el 50% del tráfico total, la posible pérdida del tráfico que desarrollan los buques de la proyectada Alianza P3 resulta clave. En concreto, el puerto de Valencia depende en un 70% de su tráfico de trasbordo de las compañías que formaban parte de la citada Alianza, lo que supone 1,5 millones de contenedores y afecta al 40% de los trabajadores de estiba, unos 600<sup>66</sup>.

#### **D.- La competencia intraportuaria: el control de la interdicción de las prácticas colusorias, el fomento de la competencia entre operadores y la conflictividad administrativa como táctica de competencia.**

La competencia intraportuaria generada entre los distintos operadores de un puerto constituye, precisamente, una de las claves sobre las que descansa el nuevo régimen portuario que ha pretendido garantizar el libre acceso reglado a la obtención de licencias a prestadores independientes mediante un sistema más transparente de otorgamiento y mediante una regulación más detallada de las incompatibilidades en el capital social de otras compañías. Pues bien, en este panorama de fomento de la libre competencia, destaco a continuación cuatro fenómenos que muestran la funcionalidad práctica del principio.

En primer lugar, resulta relevante el hecho de que Puertos del Estado elaboró unas <<**Recomendaciones a las Autoridades Portuarias**>> para realizar el transporte terrestre de mercancías en los puertos españoles en 2013 que contó con el Informe favorable de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC). Estas recomendaciones copian punto por punto el pliego de condiciones del Puerto de Barcelona para el transporte terrestre de contenedores (<<**Plan Proatrans**>>). No obstante, advierte al Ministerio de Fomento de la conveniencia futura de realizar una modificación en la Ley de Puertos que permita una mayor liberalización de la actividad si persisten los problemas que se han venido ocasionando –en referencia a los que obligaron a cambiar el pliego del Puerto de Barcelona- y que impidieron en algunos casos su realización con plena libertad<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> E. Mallol, *La mayor alianza mundial da 6 meses al Puerto: o baja precios o se juega 1,5 millones de contenedores*, El Mundo de Valencia, 22-11-13, Valencia, p. 3.

<sup>67</sup> Elena García, *Competencia y Puertos*, Diario del Puerto, 30-9-13, Barcelona, p. 2.

A este respecto, el Consejo de **la Comisión Nacional de la Competencia** (CNC) dictó Resolución el 18 de octubre de 2.013 en el expediente incoado por la Dirección de Investigación de la CNC el 14 de junio de 2.011 (expediente sancionador S/0314/10) en el que multó a varias asociaciones relacionadas con el transporte en el **puerto de Valencia** (asociaciones de transitarios, transportistas, armadores, empresas gestoras de terminales de transporte) con 43 millones de euros, a la Autoridad Portuaria de Valencia y a la Consellería de Infraestructuras y Transportes de la Comunidad Valenciana. El Consejo consideró que las Asociaciones del Puerto de Valencia –en colaboración con la Autoridad Portuaria, la citada Consejería autonómica y las empresas concesionarias de las tres terminales- habían cometido una infracción muy grave de la Ley 15/2.007 de Defensa de la Competencia (LDC) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) al haber distorsionado el normal funcionamiento de la oferta y la demanda de contenedores de forma constante y reiterada –entre 1.998 hasta al menos el inicio del expediente en 2.011-, *“mediante acuerdos para homogeneizar los precios del transporte por carretera y otras prestaciones ligadas al transporte e incluso de las indemnizaciones por paradas, así como la aplicación de forma coordinada de los incrementos del IPC y del gasóleo”*. Y para conseguirlo, habían llevado a cabo repartos de mercado y restricciones de la competencia mediante la limitación de vehículos a los que se les permitía entrar y prestar servicio en el puerto<sup>68</sup>.

Asimismo cabe destacar que, durante los años 2.002 y 2.006, se produjo un caso semejante en el **puerto de Bilbao** en dónde, según la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), funcionó un cartel de transporte por carretera alrededor del Sindicato de Transportistas Autónomos de Bizkaia (Sintrabi). Se constituyó un sistema que limitaba el acceso de profesionales del transporte al puerto pues se exigió la obtención de licencias para operar que otorgaba el mismo cartel; fijándose además las condiciones de precios que debían de aceptar las navieras para los transportes por carretera en un radio de 200 kilómetros. Pues bien, con base en dichos hechos, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) el 26 de octubre de 2.011 (expediente sancionador S/0060/08 Sintrabi) impuso una multa de 4,6 M€ al sindicato que fue ratificada por la Audiencia Nacional el 15 de junio de 2.014. Además, se multó con 1,4 M€ a Bidetrans S.L., C.B. Bilbao S.L., con 1,03 M€ y a Transmeta S.L., con 332.966 euros. El sistema se basaba en un cierre de mercado, en virtud del cual los transportistas debían portar números identificativos previamente distribuidos entre los participantes en el cártel que les servían para poder franquear el acceso al puerto. Los participantes en el cártel se repartían los clientes, fijaban los precios en función de las distancias y el tipo de carga, y controlaban y vigilaban el cumplimiento de los acuerdos. Existía también un articulado mecanismo de presión y retorsión para hacer cumplir dichos acuerdos, que era ejecutado y financiado por los propios participantes del cártel mediante la creación de la figura de los “vigilantes”.

Con anterioridad, el 19 de diciembre de 2.001, el antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) había sancionado ya a Sintrabi (Expediente 506/00 Transporte Mercancías Vizcaya), a la Asociación de Consignatarios y a más de 40 empresas de

---

<sup>68</sup> Comisión Nacional de la Competencia (CNC), *La CNC sanciona con más de 43 millones de euros a varias asociaciones relacionadas con el transporte de contenedores en el puerto de Valencia*, Nota de Prensa de la CNC, 2-10-13, Madrid, pp. 1 y 2. J.F.M., *El Puerto de Valencia irá a una batalla legal contra competencia*, Cinco Días, 24-10-13, Madrid, p. 3. En concreto, se habrían infringido los artículos 1 LDC y 101 TFUE.

transporte por formar parte de un cartel para el tráfico en el que se fijaban las tarifas, los descuentos a aplicar y otras condiciones comerciales. Una infracción que posteriormente fue ratificada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 28 de febrero de 2.005 y ratificada por el Tribunal Supremo el 19 de marzo de 2.008<sup>69</sup>.

Pero además, en segundo término, conviene recordar también que Puertos del Estado, en 2.014, <<**revisó todos los Pliegos de prestación de servicios de cada Autoridad**>> con la idea de que “*los mercados sean cada vez más abiertos y no haya elementos que distorsionen la competencia*” apreciando, por ejemplo, que en determinados supuestos las tarifas del servicio de practicaje alcanzaban cantidades “*no admisibles*”. E igualmente elaboró nuevos Pliegos generales para servicios portuarios como el remolque y el amarre con el objetivo de incentivar la competencia y la competitividad mediante la entrada de nuevos operadores, como empeño personal del Presidente, D. José Llorca Ortega. Para ello se flexibilizan las condiciones de acceso de nuevos operadores. De modo que la entrada de nuevos competidores podría obligar a los operadores habituales a realizar una bajada significativa de sus tarifas lo que, a su vez, podría conllevar una disminución de su facturación.

Así, por ejemplo, el Ministerio de Fomento dio en 2.014 instrucciones al Puerto de Valencia para que revisase a la baja las tarifas del remolque de buques que se consideraban –al igual que las de la estiba– fuera del mercado. Pues, con las tarifas hasta entonces vigentes, el remolque en el puerto valenciano era el doble de caro que el de Barcelona y entre tres y cuatro veces superior al de otros competidores en el Norte de Europa. El único operador del puerto valenciano –Boluda Corporación Marítima– argumenta, en su descargo, que el 33% del coste del total de la operación portuaria en el “tráfico de transbordo” es de tasas públicas por servicios portuarios, que el coste del conjunto de los servicios privados técnico-náuticos (practicaje, remolque y amarre) supone sólo el 12% del total; y que las cifras que se manejan es de <<precios máximos>> cuando se cobra, como mucho, el 55% de los mismos<sup>70</sup>. Debiendo de tenerse en cuenta que la modificación de los Pliegos también incluye la ampliación del plazo máximo de concesión para la explotación de nuevas terminales porque, según Puertos del Estado, <<*la mejor forma de asegurar que un terminalista invertirá es ampliar la concesión*>>. A este respecto, afirmó que “*se encontraba en estudio*” la medida, finalmente adoptada, de la ampliación del plazo máximo legal de las concesiones de dominio público de 35 a 50 años (vid. Capítulo VIII.4.C), al tratarse de una demanda en la que había insistido el sector privado en los últimos años; pues ello permitiría amortizar gastos en un período más amplio<sup>71</sup>. Y es que el Presidente de

---

<sup>69</sup> Redacción, *Competencia multa a camioneros del puerto de Bilbao con siete millones de euros*, 2-11-11, El Mundo (www.elmundo.es) edición digital. Redacción, *La Audiencia Nacional confirma la sentencia contra el cartel de transporte en el puerto de Bilbao*, Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, *Transport & Shipping*, 17-6-14, edición digital (www.puertosynavieras.es). C.L., *La autoridad de la competencia lo investiga*, El Economista (Edición lunes), 30-6-14, Bilbao, p. 17.

<sup>70</sup> Eugenio Mallol, *Puertos quiere más competencia en el remolque, que domina Boluda*, El Mundo de Alicante 16-1-14, Alicante, p. 11. X. Moret, *Remolcar el mismo buque cuesta 26.000 euros más en Valencia que en Barcelona*, Las Provincias, 10-4-14, Valencia, p. 36. X.M., *Boluda: <<el coste efectivo del remolque en Valencia es inferior al de Barcelona>>*, Las Provincias, 11-4-14, Valencia, p. 34.

<sup>71</sup> A. O., *Puertos del Estado estudia el aumento de las concesiones de 35 a 50 años*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 10-4-14, Las Palmas, p. 10.

Puertos del Estado entiende que el futuro de los puertos españoles depende de la bajada de costes de sus servicios portuarios lo que se logra no sólo mediante una bajada salarial sino también siendo más productivos y eficaces. Y en esta tarea implicó a la Administración portuaria, a las empresas concesionarias del puerto. Pero poniendo especial acento en todos los servicios de atención directa al buque, es decir, el remolque, el practicaaje, el amarre y desamarre y el servicio de manipulación de mercancías, sin olvidar a los demás eslabones de la cadena logística<sup>72</sup>.

Resulta igualmente interesante resaltar en este apartado una práctica que sucede con cierta habitualidad en alguna Autoridad Portuaria y que conlleva un modo encubierto y nada ético de competencia intraportuaria. Me estoy refiriendo a <<**la continua oposición e impugnación de los procedimientos administrativos que se tramitan a instancia de los competidores**>> por parte de la Autoridad Portuaria en relación con las concesiones de ocupación del dominio portuario así como sobre la prestación de los servicios portuarios. De modo que las empresas competidoras intentan mediante la “litigiosidad” obtener una posición de ventaja ralentizando la actividad del contrario cuando no impidiéndola. Un supuesto de este tipo lo ofrece la Autoridad Portuaria de Las Palmas, cuyo Presidente D. Luis Ibarra Betancort afirmó: “*Es ya una dinámica propia del puerto el que todo el mundo recurra contra todo el mundo y eso, naturalmente, paraliza la administración*”. Además, entiendo que hace visible una falta de cohesión de los operadores para la conformación de una auténtica ‘comunidad portuaria’. Aunque debo mencionar igualmente el hecho de que existen intensas negociaciones para solucionar la situación creada<sup>73</sup>. No obstante cabe destacar en este punto como justo al cierre del año pasado, el 17 de diciembre de 2.014, el sector de la carga y descarga del Puerto de Las Palmas firmaba un ‘*acuerdo histórico*’ que en la práctica suponía la retirada de los pleitos cruzados entre las empresas y la Administración pública. Conflictos generados en su mayor parte por el proceso de privatización de la anterior Sociedad de Estiba, reconvertida en 2.011 por imperativo legal, en Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios. Lo que, al menos en este apartado, solucionaba el problema<sup>74</sup>.

Finalmente, desde esta perspectiva, de fomento de la competencia entre los servicios portuarios que se prestan en el interior de cada puerto y en el conjunto del sistema de puertos de interés general del Estado, merece verse la puesta en marcha por Orden del Ministerio de Fomento 36/2.014, de 10 de enero del <<**Registro de Empresas prestadoras de Servicios Portuarios**>> -técnico-náuticos, de atención al buque y al pasaje- que contiene sus datos básicos y de identificación, así como las licencias que tienen otorgadas en cada puerto de interés general con sus características básicas tales como el ámbito geográfico; el tipo de tráfico al que atienden; la clase de servicio o de residuo que reciben,

---

<sup>72</sup> Felipe Alonso, José Llorca: <<*el futuro de los puertos españoles pasa por rebajar los costes y aumentar la productividad*>>, El Economista (Transporte), 12-2-14, Madrid, pp. 12-14. Miguel Jiménez, Llorca no descarta volver a bajar las tasas en 2.015 para seguir aportando competitividad, Diario del Puerto, 13-2-14, Barcelona, p. 4.

<sup>73</sup> A. Ojeda, Ibarra alerta que la “animadversión” entre empresas frena al puerto, La Provincia-Diario de Las Palmas, 5-2-14, Las Palmas, p. 4. A. Ojeda, El puerto rebaja las tasas a las empresas para impulsar el negocio de la estiba, La Provincia-Diario de Las Palmas, 223-10-14, Las Palmas, p. 3.

<sup>74</sup> A. Ojeda, Puertos y empresas cierran tres años de pleitos en la estiba con un histórico pacto, La Provincia-Diario de Las Palmas, 18-12-14, Las Palmas, p. 3.

según el servicio portuario de que se trate; la fecha de otorgamiento de la licencia: el plazo por el que se otorga; y la fecha de fin de la licencia. Manteniéndose además un registro con los cambios que se producen a lo largo del tiempo.

Pues bien, dando un paso más en la operatividad de dicho instrumento de información, desde el 22 de abril de 2014, Puertos del Estado puso a disposición del público el contenido del citado Registro al hacerlo accesible desde su página web en internet sin ningún tipo de restricción. Esta iniciativa se enmarca dentro de la política de transparencia que mantiene el Organismo público y en la confianza de que contribuirá a la mejora de la competitividad del mercado de los servicios portuarios de interés general al permitir un conocimiento exhaustivo de cuál es el panorama de los prestadores de servicios portuarios por parte no sólo de las Autoridades Portuarias, sino también de los propios competidores y de los usuarios finales<sup>75</sup>.

Todas las acciones señaladas ponen de manifiesto el interés cierto de Puertos del Estado por crear las condiciones técnicas necesarias para que los operadores privados realicen la prestación de los servicios a su cargo en condiciones de máxima igualdad, competencia, transparencia en la información y competitividad para conseguir mercados abiertos y competitivos en beneficio de los usuarios. Debiendo además estar permanentemente atentos Puertos del Estado y las respectivas Autoridades Portuarias para obviar las trabas que determinados prestadores generan para la subsistencia de las referidas condiciones de competencia.

---

<sup>75</sup> Puertos del Estado, *Puertos del Estado creará un registro de empresas prestadoras de servicios*, Puertos del Estado, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 24-1-14, Madrid, p. 1. Puertos del Estado, *Puertos del Estado da acceso público al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios*, Puertos del Estado; Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 22 de abril de 2014, Madrid, pp. 1 y 2.

**E.- La organización del servicio de estiba ha sido anulada por el Tribunal de Justicia de la UE.**

**a.- La formulación de un Dictamen desfavorable por la Comisión Europea y la posterior denuncia de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.**

La Comisión Europea envió el 27 de septiembre de 2.012 a España un Dictamen motivado sobre la organización del servicio de estiba dentro del procedimiento de infracción de la UE<sup>76</sup>. Con la consecuencia de que, en el caso de que España no informara a la Comisión en el plazo de dos meses concedido sobre las medidas adoptadas para garantizar el pleno cumplimiento del Derecho de la UE, la Comisión podría someter el asunto al Tribunal de Justicia de la UE. Finalmente, la Comisión así lo hizo el 18 de noviembre de 2.013<sup>77</sup>.

El referido Dictamen consideraba injustificada la imposición en el Real Decreto-Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, a las empresas estibadoras que operan en los puertos de interés general del Estado de la obligación de participar financieramente en el capital de las empresas privadas que gestionan la provisión de estibadores –Sociedades Anónimas de Gestión de Estibadores Portuarios, SAGEPs-, impidiéndoles de este modo acudir libremente al mercado para contratar a su personal, a menos que la mano de obra propuesta por tal empresa privada fuera inadecuada o insuficiente. Pues razonaba que los proveedores de manutención de carga de otros Estados miembros que deseen establecerse en España podrían no hacerlo a causa de la barrera que representa esta disposición en el mercado de los servicios portuarios.

En este punto, cabe recordar como el Texto Refundido de la Ley de Puertos prevé la creación de empresas privadas –SAGEPs- que contraten y ofrezcan estibadores a las empresas de manutención de carga en los puertos de interés general. La misma Ley obliga a todas las empresas que deseen prestar servicios de manutención de carga a unirse a una SAGEP y a participar financieramente en su capital. Las empresas estibadoras sólo pueden quedar exentas de esta obligación en casos muy limitados como la autoprestación<sup>78</sup>. Además, independientemente de si la empresa es miembro de una SAGEP o no, tiene que recurrir a los trabajadores contratados y ofrecidos por una SAGEP. Únicamente si los estibadores ofrecidos por una SAGEP no son suficientes o adecuados, las empresas estibadoras pueden contratar trabajadores en el mercado, pero sólo para un turno de trabajo<sup>79</sup>.

---

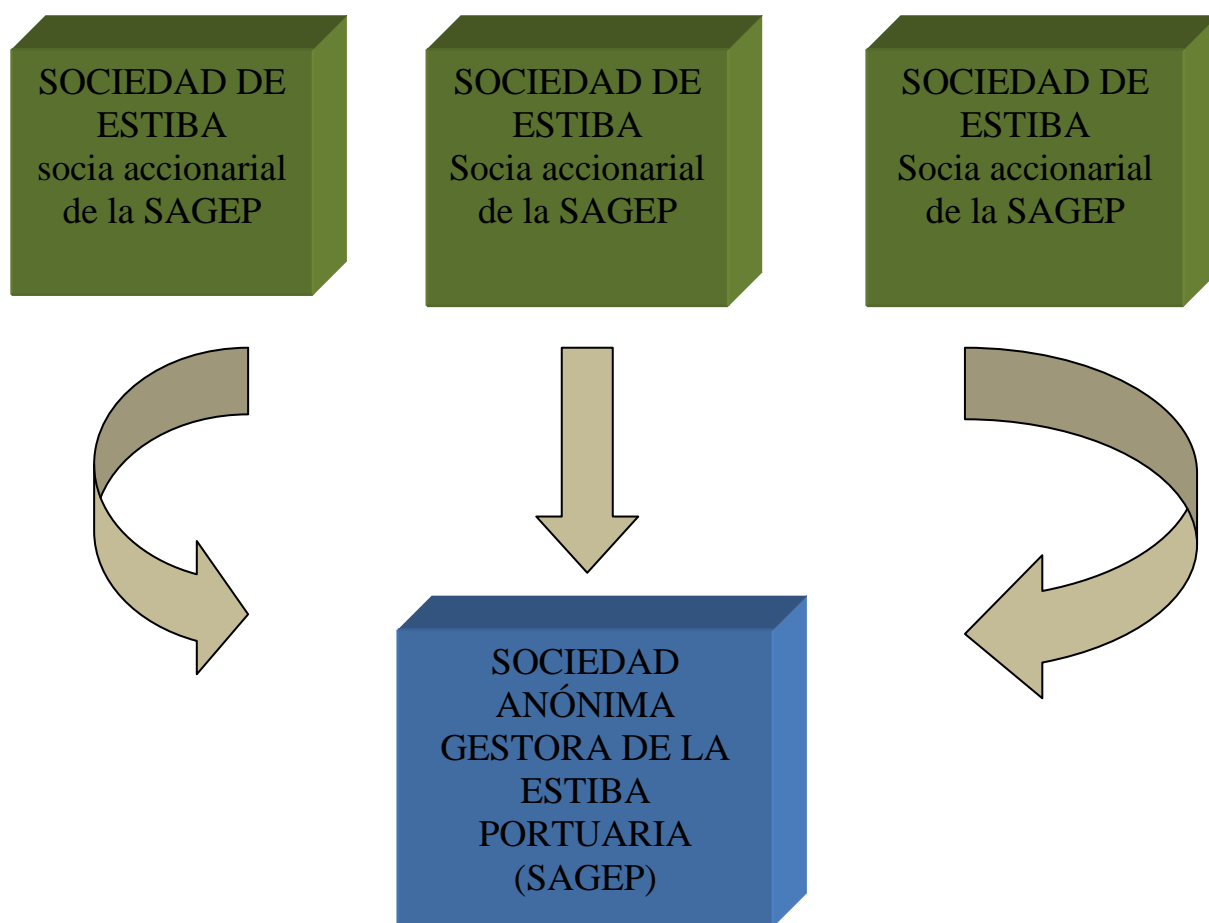
<sup>76</sup> En aplicación del artículo 258 TFUE.

<sup>77</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Puertos: dictamen motivado a España por su incumplimiento del Tratado de la UE en relación con el régimen que organiza la contratación de trabajadores portuarios (estibadores)*, Comunicado de Prensa, 27 de septiembre de 2.012, Bruselas, p. 1. A.M., *La Comisión Europea presenta denuncia por el régimen de estiba de España*, Europa Sur, 19-11-13, Cádiz, p. 23.

<sup>78</sup> Vid el artículo 142 TRLPEMM.

<sup>79</sup> Vid. el artículo 150 TRLPEMM.

### Esquema de composición del accionariado de una SAGEP



**Ilustración 47**

Fuente: Elaboración propia.

#### **b.- Cuál es la argumentación jurídica mantenida por la Comisión Europea.**

La Comisión Europea entiende que las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento se aplican plenamente a las actividades realizadas por las entidades responsables de la contratación de trabajadores portuarios<sup>80</sup>. La Unión Europea exige la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento. En especial, el Tratado se opone a cualquier disposición nacional que, aunque no sea discriminatoria por razones de nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado. Por lo tanto, si bien esas entidades

<sup>80</sup> Vid. artículos 49 y 50.2.b) TFUE.



suelen ofrecer una formación de calidad a los trabajadores y constituyen una herramienta eficaz para los empresarios, no deben utilizarse para impedir que determinadas personas o empresas cualificadas presten servicios de manutención de carga, o para imponer a los empresarios una mano de obra que no necesitan.

La obligación impuesta a las empresas estibadoras de otros Estados miembros que deseen establecerse en un puerto español de interés general de reunir los recursos financieros suficientes para poder participar en una SAGEP y de contratar a trabajadores de una SAGEP, en condiciones que no controlan, afecta de modo directo a sus estructuras de empleo y a sus políticas de contratación. Estos cambios pueden comportar graves perturbaciones para las empresas y tener consecuencias financieras considerables. Con la consecuencia final de disuadir a las empresas estibadoras de establecerse en puertos españoles de interés general.

Al mismo tiempo, la Comisión advirtió de que existen otros instrumentos, tales como las políticas y las estrategias dirigidas a garantizar la formación de los estibadores y mejorar sus competencias, para alcanzar el objetivo declarado de proteger a los trabajadores portuarios sin entrar en conflicto con el principio de libertad de establecimiento. Debido a lo anterior, dichas medidas tienen un carácter más proporcionado a efectos de asegurar tal objetivo. Asimismo, destacó que aquellas políticas que tengan por objeto aumentar la movilidad de los trabajadores entre los puertos de un mismo país o de distintos países y la flexibilización de los contratos de trabajo pueden tener un efecto positivo en la demanda de los trabajadores portuarios.

Sin embargo, contra dicha posición reaccionaron los principales agentes españoles implicados en el tema -Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y CETM- que explicitaron públicamente su apoyo al vigente sistema de estiba. Así, en referencia a dicho acuerdo, el Coordinador General de CETM afirmó que *“no contemplamos un fallo negativo sobre el sistema de estiba español. Creemos que nuestro sistema es lo suficientemente sólido y potente para que el resultado sea positivo”* y anunció acciones de defensa en todos los ámbitos, incluido el logro de un compromiso en el seno de la alianza sindical IDC para *“la defensa de los modelos portuarios europeos que se están viendo amenazados”*. En caso de que la Sentencia de Luxemburgo fuera desfavorable, el líder sindical recordó que España podría optar por no adaptar la Ley<sup>81</sup>.

### **c.- El Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea resuelve en contra del sistema español de estiba.**

El 11 de diciembre de 2014, la Sala Sexta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió el Recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea, con arreglo al artículo 258 TFUE, a su favor, condenando a España por incumplimiento del artículo 49 TFUE –Libertad de establecimiento–, al obligar con carácter general a las empresas estibadoras que operan en los puertos de interés general a inscribirse en una Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios («SAGEP») y, en todo caso, al no

---

<sup>81</sup> Redacción, Goya: *“La firma del convenio en Valencia es fundamental para ser competitivos”*, Diario del Puerto, 12-6-14, Barcelona, p. 5. F. Álvarez, *El modelo pendiente de Europa*, Levante, 12-6-14, Valencia, p. 11.

permitirles recurrir al mercado para contratar su propio personal, ya fuera de forma permanente o temporal, a menos que los trabajadores propuestos por la SAGEP no fueran idóneos o fueran insuficientes.

Para llegar a dicha conclusión, **recordaba** como, en el caso de autos, el Reino de España sostenía que el régimen portuario español perseguía sustancialmente objetivos relacionados, por un lado, con la protección de los trabajadores y, por otro, con el imperativo de garantizar la regularidad, continuidad y calidad del servicio portuario de manipulación de mercancías que, según mantenía, constituye un servicio público esencial para mantener la seguridad en los puertos. Añadiendo a este respecto el Tribunal de Justicia que ambos objetivos (la protección de los trabajadores y la seguridad en aguas portuarias), con arreglo a la jurisprudencia comunitaria, constituían razones imperiosas de interés general que podrían justificar eventualmente restricciones a la libertad de establecimiento; por lo que era lícito que los Estados los persiguieran. Sin embargo, el Tribunal de Luxemburgo añadía que la circunstancia de que el régimen portuario español persiguiera un objetivo legítimo no era suficiente para justificar válidamente la restricción de que se trataba. En efecto, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la aplicación de una normativa de un Estado miembro que persiga un objetivo legítimo ‘debe ser indispensable’ para garantizar la consecución de éste. En otros términos, es necesario que el mismo resultado que se persigue con la normativa en cuestión no pueda conseguirse mediante normas menos rigurosas (véanse entre otras, las Sentencias *Collectieve Anennevoorziening Gouda*, C-288/89, EU:C:1991:323, apartado 15, y *Comisión/Portugal*, C-518/09, EU:C:2011:501, apartado 65).

A continuación **hacía constar** que, en el caso de autos, por una parte, el Reino de España se limitaba a criticar el análisis efectuado por la Comisión, sin demostrar la necesidad de las medidas adoptadas en el marco del régimen portuario español ni el carácter proporcionado de tales medidas a la luz de los objetivos perseguidos. Mientras que, por otra parte, cabía observar que existían medidas que eran menos restrictivas que las aplicadas por el Reino de España y que, al mismo tiempo, eran idóneas para conseguir un resultado similar y para garantizar tanto la continuidad, regularidad y calidad del servicio de manipulación de las mercancías como la protección de los trabajadores. De este modo, por ejemplo, estimaba que, tal como y sugería la Comisión, cabría la posibilidad de prever que fueran las propias empresas estibadoras las que, pudiendo contratar libremente trabajadores permanentes o temporales, gestionaran las oficinas de empleo que habían de suministrarles su mano de obra y organizaran la formación de esos trabajadores; o la posibilidad de crear una reserva de trabajadores gestionada por empresas privadas, que funcionara como agencia de empleo temporal y que pusiera los trabajadores a disposición de las empresas estibadoras. **Concluyendo** que, habida cuenta de lo anteriormente expuesto, procedía considerar que “*la restricción a la libertad de establecimiento*” que resultaba del régimen portuario español objeto del Recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión constituía una restricción que iba más allá de lo que resultaba necesario para alcanzar los objetivos perseguidos y que, por consiguiente, no estaba justificada<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Vid. la Sentencia de la Sala Sexta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014 dictada en el asunto C-576/13 en el procedimiento Comisión Europea contra el Reino de España, párrafos números 49 a 56.

Al conocer el contenido de la Resolución judicial, que dinamitaba las bases de las SAGEPs (la obligatoriedad de todas las empresas de estiba que operan en un puerto de integrarse en la misma y la obligatoriedad de contratar a su personal), Puertos del Estado hizo unas declaraciones, según las cuales, “*abogaba por el cumplimiento de la sentencia y buscará con empresarios y sindicatos la adaptación del fallo a la legislación nacional*”. Sin embargo, iniciada la primera ronda de contactos en Madrid, las propuestas de los sindicatos y la patronal diferían. Así mientras algunos sindicatos propugnaban “*la titularidad estatal del servicio público de estiba*” (es decir, la constitución de empresas públicas), ANESCO barajaba varias alternativas para adaptar la legislación española como la entrada de un mayor número de empresas de carga y descarga pero considerando necesaria la participación de las empresas concesionarias del puerto en parte del capital de las empresas de estiba; o dar “*entrada activa*” a las empresas de trabajo temporal para atender los momentos de mayor actividad en los muelles<sup>83</sup>. En cualquier caso, las últimas noticias en torno al tema eran las de que, desde que se hizo pública la Sentencia, Puertos del Estado había aprovechado para elaborar un borrador de Real Decreto sobre el régimen de estiba; de manera que, una vez redactado el anteproyecto, había solicitado una reunión con la Comisión Europea para obtener el visto bueno de cara a una eventual presentación del mismo a los empresarios y trabajadores que encabezaría la titular del Departamento, Dña. Ana Pastor Julia<sup>84</sup>.

## **F.- La orientación hacia la prestación de unos servicios de calidad.**

En relación con el régimen de prestación de los servicios portuarios, comerciales o de otro tipo, el concepto de <<calidad>> –siempre variable- va indisolublemente asociado a cuál sea el grado de satisfacción de los usuarios o clientes en relación con los fondos invertidos para su mantenimiento. De modo que la ‘*ratio de eficiencia*’, dentro de un nivel aceptable de satisfacción del destinatario final, determinará el grado de calidad obtenido.

A su vez, el nivel de gestión óptima del servicio y de satisfacción del cliente se asocian a un adecuado tratamiento de factores tales como: el uso del espacio portuario asignado y de los demás recursos con los que cuenta el operador (recursos humanos, equipos y maquinaria, información, negociación y recursos financieros); la mejora continua de los procesos operativos en términos de tiempo y de seguridad (puntualidad, mecanización y estandarización); y el grado de atención a las necesidades específicas del usuario. En concreto, la calidad en la prestación del <<*servicio en las operaciones de movimiento y almacenamiento de la mercancía*>> en el puerto se entiende que viene condicionada por el grado de atención a variables tales como el conocimiento de la

---

<sup>83</sup> José Luis Zaragozá, *La UE declara ilegal el monopolio de la estiba en los puertos españoles*, Levante, 12-12-14, Valencia, p. 44. Miguel Jiménez, *Luxemburgo derrumba los pilares básicos de las sociedades de estiba en los puertos*, Diario del Puerto, 12-12-14, Valencia, p. 3. J.L.Z., *La estiba busca salida*, Levante, 17-12-14, Valencia, p. 38.

<sup>84</sup> Redacción, *España solicita una reunión a la Comisión Europea para presentar el modelo de estiba*, Europa Sur, 11-2-15, Cádiz, p. 25. A. Ojeda, *La Luz aguarda la ley de estiba antes de negociar salarios*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 11-2-15, Las Palmas, p. 11.

información circulante o el grado de aprovechamiento del tiempo requerido para realizar las operaciones propias de los estibadores<sup>85</sup>.

Conviene retener que la calidad de los servicios portuarios, en cualquier caso, exige el correcto ejercicio de las funciones asignadas al conjunto de la “comunidad portuaria” responsable de este ámbito de actividad, es decir, de Puertos del Estado, de las Autoridades Portuarias y de los prestadores particulares.

#### **a.- Instrumentos de fomento de la calidad en la prestación de los servicios.**

En este contexto, las Autoridades Portuarias realizan una labor de incentivo de diversas iniciativas dirigidas a mejorar la calidad y eficiencia global de los servicios portuarios por el puerto, entre las cuales, se pueden citar las siguientes medidas<sup>86</sup>. En primer término, las actuaciones relativas a ‘*la conservación y mejora de las instalaciones*’ garantizando no sólo un adecuado mantenimiento de las infraestructuras básicas (escolleras, muelles y plataformas logísticas) sino también de la infraestructura complementaria (redes de distribución, mejoras en los puntos de inspección, lonjas, etc.) unida al ‘*establecimiento y coordinación de grupos de calidad de la comunidad portuaria*’. Así por ejemplo, mediante la coordinación con otras Administraciones involucradas en la inspección de mercancías (tales como la Administración aduanera, Hacienda o Interior) con el fin de definir protocolos que agilicen los procesos de importación y exportación. Con ello se garantizan las labores de mantenimiento y la necesaria fluidez del conjunto de las actividades que concurren en el recinto portuario.

Pero, además, vienen siendo frecuentes y muy exitosas las medidas de ‘carácter reglado’ que se imponen a los prestadores al comienzo de su actividad. Así, por ejemplo, cabe citar la *introducción de requerimientos que garanticen un determinado nivel de calidad en las “condiciones de prestación del servicio portuario”* contenidas en los pliegos de prescripciones particulares. Dicha práctica fue adoptada en 2.012 por 15 Autoridades Portuarias (53,5 % del total) lo que incluye concretas exigencias de calidad en dichas condiciones de regulación (tales como la exigencia de obtener el Certificado ISO 9011, el establecimiento de indicadores de calidad y rendimiento, o el señalamiento de exigencias mínimas para dichos indicadores). Condición que puede ir unida al ‘*establecimiento de bonificaciones en la tasa de actividad*’ para aquellos operadores que acrediten el

---

<sup>85</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, p. 40. En concreto, en relación con el servicio de manipulación de mercancías, los expertos entienden que la ‘*calidad del servicio*’ se halla en función de variables como:

-El conocimiento de la información circulante y control de los procesos que rigen el manejo del volumen de la carga.

-La garantía de la trazabilidad y el mantenimiento de la mercancía en óptimas condiciones de conservación.

-El grado de satisfacción del cliente por la adaptación del servicio que se presta a sus exigencias.

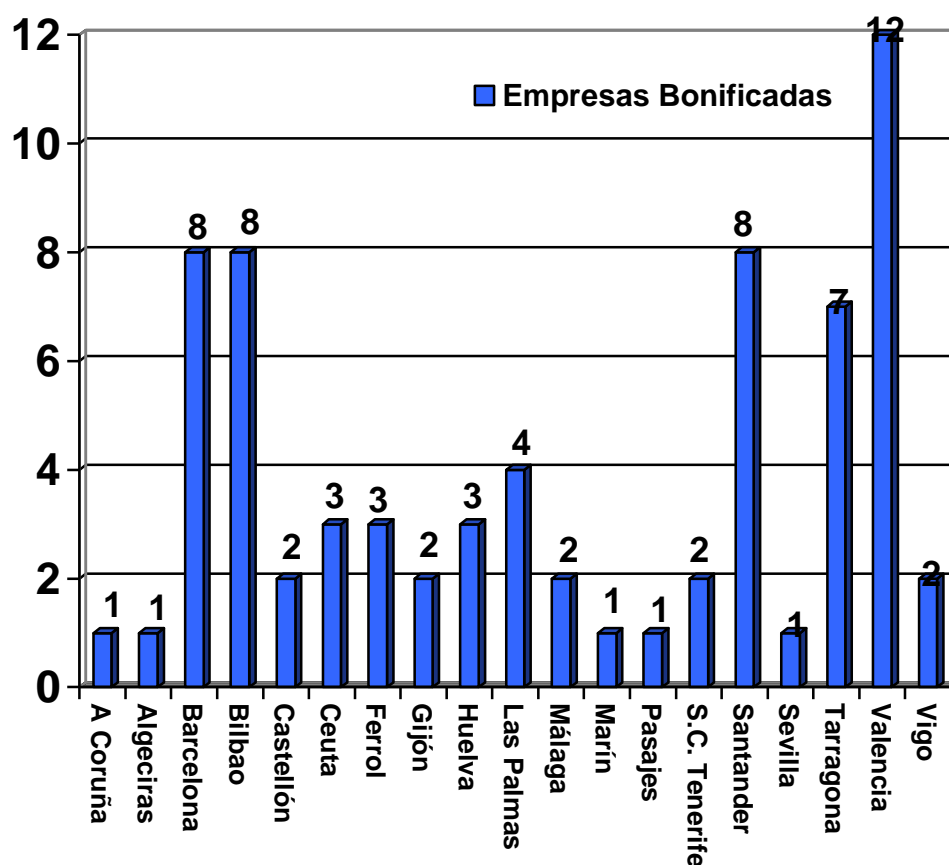
-La óptima utilización del recinto portuario.

-El aprovechamiento del tiempo requerido para realizar las operaciones de manipulación de mercancías.

<sup>86</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo público Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, pp. 40 y 41.

cumplimiento de ciertas condiciones para la prestación del servicio, especificadas en <<los *referenciales de calidad*>> desarrollados por Puertos de Estado y las Autoridades Portuarias. Pudiendo las Autoridades Portuarias establecer “*referenciales específicos*” en función de las condiciones particulares de su respectivo puerto. Así, en el ejercicio 2.010, mientras 11 Autoridades Portuarias habían implantado concretos referenciales para sus operaciones, el resto operaba según los referenciales genéricos. El gráfico que inserto más abajo precisamente permite visualizar el grado de implantación que ha tenido este instrumento de fomento de la calidad en el conjunto del sistema portuario del Estado.

**Número de operadores bonificados por cumplimiento de los referenciales de calidad establecidos para la prestación de servicios portuarios en el ejercicio 2.011**



**Ilustración 48**

Fuente: Puertos del Estado, MS 2.012<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.26, p. 32. Vid. también, Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 24, p. 25.

Asimismo cabe añadir también, como medidas de impulso de la calidad global de carácter innovador, por una parte, ‘*el desarrollo de proyectos de investigación*’ por diversas Autoridades Portuarias en conexión con centros de investigación y universidades para la mejora de las instalaciones, las condiciones ambientales o de la operativa portuaria. Es el caso del <<*proyecto Nereidas*>> coordinado por la Autoridad Portuaria de Melilla sobre protección del medio ambiente; o el <<*proyecto Increase*>>, impulsado por el Instituto Andaluz de Tecnología, que pretende optimizar el flujo de mercancías ro-ro (rodada) con Marruecos y en el que participa el puerto de Málaga junto con los de Almería, Motril, Melilla, Nador y Tánger<sup>88</sup>. Y por otra, *la adopción e impulso de la “marca garantizada” o “servicio garantizado”* con un determinado nivel de calidad como ocurre con los Puertos de Barcelona y Valencia. Así, por ejemplo, la ‘*Marca de Calidad del puerto de Barcelona*’ acaba de celebrar su cuarto aniversario desde su aprobación el 20 de julio de 2.010 por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, contando con 67 empresas adheridas que destacan sobre todo el valor añadido que les aporta su pertenencia a la red de empresas asociadas (*‘efficiency network’*). Habiendo acordado además el Consejo el 5 de diciembre de 2.013 la extensión de la “*marca de calidad*” a los servicios marítimo-portuarios que se prestan al buque<sup>89</sup>.

Finalmente, otra serie de medidas más adaptadas a la realidad específica de cada puerto son ‘*la implantación y el desarrollo de instrumentos de gestión de la calidad en la gestión de las propias Autoridades Portuarias y del puerto*’. Debiendo señalarse a este respecto que, en 2.012, 3 Autoridades Portuarias (10,7%) tenían ya implantado el modelo de gestión EFQM, 15 disponían del sistema OHSAS (53,57%); 18 del certificaciones ISO 14001 (64,28%); y 22 Autoridades Portuarias (78,57%) disponían de certificaciones ISO 9001 sobre la totalidad de la gestión o sobre algún aspecto operativo clave como la gestión de concesiones, autorizaciones y licencias. O también el ‘*respaldo a la mayor especialización de terminales portuarias en determinados tráficos*’ con el objetivo de impulsar la mejora de las instalaciones y los equipos de explotación especializados para garantizar elevados rendimientos, con pleno respeto al medio ambiente y cumpliendo las exigencias de seguridad. O por último ‘*la implantación y coordinación, por parte de la Autoridad Portuaria, de comités y grupos de calidad con la comunidad portuaria*’ con el propósito de identificar y apoyar la introducción de mejoras en la calidad de la actividad portuaria y lograr una mayor eficiencia global de la cadena de valor. Esta iniciativa fue adoptada, en concreto, por 12 Autoridades Portuarias (25%) durante el año 2.012<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Redacción, *La Autoridad Portuaria de Melilla presenta en Málaga el Proyecto Nereidas*, Diario del Puerto, 3-4-14, Barcelona, p. 2. Gabinete de prensa, *El puerto de Málaga colabora con el ‘proyecto increase’ para mejorar el flujo de mercancía rodada con Marruecos*, Nota de Prensa de MalagaPort, 4-4-14, pp. 1 y 2.

<sup>89</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 31. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, Ministerio de Fomento, Madrid, noviembre de 2.013, p. 25. Redacción, *La marca de calidad del Puerto de Barcelona se extiende a los servicios al buque*, Marítimas, 9-12-13, Barcelona, p.12. E. de J./A.G., *La marca de calidad de la APB celebra su cuarto aniversario con 67 compañías certificadas*, El Vigía de Catalunya, 2-6-14, Barcelona, p. 3.

<sup>90</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustraciones 1.3 y 1.25, pp. 14 y 31.

Al mismo tiempo que se implementan estas medidas por las diferentes Autoridades Portuarias para poner en valor los servicios generales, portuarios, comerciales y de señalización marítima que se desarrollan en su respectivo ámbito, conviene destacar que, en cualquier caso, existe un ‘temor generalizado’ por parte de las principales asociaciones de profesionales y sindicatos que trabajan en los servicios portuarios especializados (prácticos, técnicos de amarre y estibadores, principalmente) en el sentido de que una profunda liberalización de los mismos a nivel mundial y europeo conlleve una pérdida severa de los estándares de calidad actualmente existentes –al menos en Europa- debido a la inclusión de personas que carecen de la alta cualificación técnica que poseen los trabajadores del sector. Lo cual supondría, además, una amenaza para la seguridad en la operativa portuaria con serio riesgo para las personas, los buques y las instalaciones. Así, el Secretario General y Abogado de la Asociación Española de Empresas de Amarre (AEEA), D. Francisco Peleteiro, destaca que la libre competencia sin profesionalidad y la entrada de empresas sin la debida <<profesionalidad, formación y medios>> pueda llegar a debilitar <<la extraordinaria calidad del servicio actual>>. De modo que por lograr unos ahorros mínimos (por ejemplo, el servicio de amarre sólo representa el 1% de las tasas portuarias) se pueden llegar a generar pérdidas millonarias. Y en la misma dirección se ha manifestado, por ejemplo, D. José Pérez, Secretario General del Sector del Mar de CC.OO., afirmando, en relación con la denuncia de Bruselas -Comisión Europea- sobre el todavía vigente régimen español de estiba, que una eventual decisión de Luxemburgo -Tribunal de Justicia de la UE- que conllevara la pérdida de la exclusividad en la manipulación de la carga acarrearía “pérdida de empleo, precariedad laboral y desprofesionalizar los trabajos de estiba y desestiba de los puertos”<sup>91</sup>.

**b.- Instrumentos para evaluar la calidad de los servicios. En especial, la puesta en marcha y el desenvolvimiento del <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios>>.**

El establecimiento por parte de la Autoridad Portuaria de los instrumentos más eficaces para evaluar la <<calidad de los servicios portuarios>> requiere un adecuado conocimiento de cuáles sean las expectativas y el nivel de satisfacción de los clientes de la operativa portuaria. Pues, sólo de esta manera, resulta posible garantizar que el servicio prestado por el puerto satisface el nivel de calidad exigido por los potenciales usuarios, referido a la adecuación de las terminales y equipos, el respeto a la seguridad de las instalaciones y el medio ambiente, el precio, el nivel de funcionamiento, la garantía de conservación de la mercancía, la calidad y la trazabilidad de la carga, así como el nivel de seguridad y el grado de satisfacción del pasaje<sup>92</sup>. Atendiendo a dicha necesidad, cabe recordar que el Texto Refundido prevé ‘la presencia en el Consejo de Administración de

<sup>91</sup> Redacción, *La asociación mundial de amarre de buques analizó en Bilbao la liberalización del sector*, Marítimas, 27-5-14, Barcelona, p. 5. L. Gallardo, *CC.OO. defenderá en Europa la legalidad del sistema de estiba*, El Diario Montañés, 28-5-14, Santander, p. 41. Redacción, *CC.OO. pide que se retire la denuncia sobre la exclusividad en la estiba*, Alerta de Cantabria, 28-5-14, Santander, p. 22.

<sup>92</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, pp. 42 y 43.

cada Autoridad Portuaria de representantes de las cámaras de comercio, industria y navegación y de asociaciones empresariales’, en cuanto portadores de los intereses de los demandantes de la oferta portuaria.

Precisamente para completar el conocimiento de cuál sea la demanda del mercado, la presencia de representantes del sector empresarial, en un sentido genérico, en el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias se ve acompañado en varias ocasiones con actuaciones enfocadas a conocer las expectativas de los usuarios finales y cuál es su opinión sobre el nivel de calidad de los servicios portuarios prestados. Así cabe citar como más relevantes, entre el elenco de dichas iniciativas, las que se exponen en los apartados que siguen a continuación.

En primer lugar, es frecuente la *‘confección de encuestas de satisfacción’*. Así, 17 Autoridades Portuarias (el 60,7 % del total) disponían de planes de elaboración regular de estadísticas de satisfacción del cliente a lo largo del ejercicio 2.012, bien fuera con periodicidad bienal o anual. Como es lógico imaginar, tanto la determinación de los destinatarios de las encuestas como los aspectos analizados dependen de la respectiva la Autoridad Portuaria. No obstante, con carácter general, los sectores más frecuentemente analizados son los *“clientes directos”*; esto es, aquéllos que hacen uso directo del dominio público portuario como son los navieros, los capitanes de barco, los concesionarios, los prestadores de servicios o los agentes de aduana. Pero también lo son los que pueden denominarse como *“clientes indirectos y finales”*; es decir, aquéllos que intermedian con la mercancía, la envían o la reciben, tales como los transitarios, los consignatarios, los operadores logísticos, las empresas de importación o los propietarios de la mercancía. En cualquier caso, respecto al contenido de las encuestas, conviene resaltar que las materias más frecuentemente examinadas son las relativas a los aspectos generales del servicio prestado (como el grado de transparencia o la imagen que se ofrece), a la garantía del cliente (cuál es el nivel de puntualidad, el precio y la calidad); o el grado de satisfacción en la gestión y la valoración que se hace de la infraestructura existente<sup>93</sup>.

Igualmente suele ser usual la convocatoria de *‘encuentros periódicos con los prestadores y los usuarios finales’*. De modo que las Autoridades Portuarias, con carácter ordinario, desarrollan de modo sistemático encuentros en los que convocan a los titulares de las autorizaciones y concesiones ubicadas en el puerto, a los operadores de servicios, y a los clientes finales, como pueden ser las empresas importadoras y exportadoras, constituyendo foros de debate para conocer de primera mano cuál es la realidad del servicio, resolver dudas y canalizar las demandas que se generan respecto a situaciones concretas.

Otro recurso empleado por los Organismos portuarios para evaluar la calidad de los servicios consiste, precisamente, en *“la implementación de servicios orientados a la atención del usuario”*, en cuanto el encuentro directo con el mismo genera información

---

<sup>93</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado 2.012*, Organismo Público Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.27, p. 32. Y también Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, pp. 42 y 43, que ofrecen los contenidos de las encuestas.



relevante sobre cuál es su grado de satisfacción. Así, del conjunto de las 28 Autoridades Portuarias, en 2.012, 22 Autoridades Portuarias (el 78,57 % del total) tenían establecidos servicios específicos de atención al usuario y tramitación de quejas. Mientras que 9 Autoridades Portuarias exigían a sus operadores que tuvieran un servicio de quejas a disposición de los clientes finales; y 12 habían programado reuniones periódicas con los usuarios del puerto para evaluar su servicio<sup>94</sup>.

Por último, conviene destacar en este ámbito que se constituye, por primera vez, el llamado <<**Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios**>>, recogido en la Ley de 2.003, pero que no había tenido desarrollo práctico con anterioridad<sup>95</sup>. La finalidad declarada del nuevo órgano, adscrito a Puertos del Estado, es la de analizar las condiciones de competitividad en relación con los precios y la calidad de los servicios y acordar las variables de competitividad sobre las que establecer recomendaciones. Todo ello a partir de los informes y actas que les remiten los <<**Comités de Servicios Portuarios**>> existentes en cada Autoridad Portuaria. Así, con fecha 11 de diciembre de 2.012, el Director de Servicios y Competitividad, en representación de Puertos del Estado, presidió la sesión constitutiva del nuevo órgano en el que se encuentran representados las distintas Autoridades Portuarias, los prestadores y usuarios de servicios portuarios y los representantes de los trabajadores (en 2.013, se incorporaría también la Dirección General de la Marina Mercante). Con acuerdos tales como la aprobación inicial del Reglamento de Régimen Interno, la creación de una “*página web*” del Observatorio o la elaboración de “*indicadores de los servicios*” que fueran sencillos, medibles y comparables<sup>96</sup>:

En fecha 17 de julio de 2.013, el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca, dirigió la primera reunión de trabajo destacando “*el ámbito de transparencia del Observatorio y la importancia de la implicación de todas las partes, para detectar los cuellos de botella, en aras a reducir costes y hacer más competitivas nuestras terminales*”<sup>97</sup>. En esta reunión, se aprobó definitivamente el Reglamento de Régimen Interno que contempla, entre otras actuaciones y estudios específicos, la elaboración de un “*informe anual de competitividad*”; así como de una “*guía de buenas prácticas*” para el seguimiento de las condiciones de la competencia. Por último, se informó también sobre la evolución del proceso de adjudicación de la <<**Oficina Técnica del Observatorio**>>, necesaria para la ejecución y la gestión de los informes y los trabajos técnicos acordados por el pleno.

El 20 de diciembre de 2.013, se reunió de nuevo el Pleno del Observatorio aprobando la realización de nuevos estudios que completaran a los estudios de detalle ya

---

<sup>94</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado 2.012*, Organismo Público Puertos del Estado, 1ª edición, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.27, p. 32.

<sup>95</sup> Recogido en el artículo 124 TRLPEMM que sustituye al antiguo artículo 72 LREYPSPIG en su versión de 2.010.

<sup>96</sup> Puertos del Estado, *Puertos del Estado pone en Marcha el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 11-12-12, Madrid, p. 1.

<sup>97</sup> Puertos del Estado, *Puertos del Estado organiza la Primera Reunión de Trabajo del Observatorio Permanente de Servicios Portuarios*, 19-07-13, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, Madrid, p. 1.

realizados sobre “Costes de paso de contenedor por terminales” y “La estructura de costes de los servicios portuarios técnico-náuticos”. Además, se anunciaba que se trabajaría en la creación de una ‘base de datos de indicadores de los servicios portuarios’ así como que se llevarían a cabo tareas de evaluación y análisis del marco tecnológico y de los sistemas de información de Puertos del Estado, con el objetivo de facilitar el desarrollo de ‘aplicaciones web’ y de sistemas de información del Observatorio. La web, proyectada ya en la sesión plenaria del 11 de diciembre de 2.012, se encontraría operativa desde finales del primer trimestre de 2.014, conteniendo información completa sobre cuáles son los proveedores de los distintos servicios y las tarifas que aplican; el simulador de tarifas y las siluetas de costes. Por último, en cumplimiento de las prescripciones legales, se concretaba que durante los dos primeros trimestres de 2.014 estarían concluidos el “Informe anual de competitividad 2.013” y el “Informe anual del OPMSP 2.013”<sup>98</sup>. En 2.014, tuvieron lugar la cuarta y la quinta reunión del Pleno del Observatorio los días 15 de septiembre y 18 de diciembre, respectivamente. En la primera de ellas, además de informarse a los miembros de los avances en la redacción de diversos documentos, se anunció la apertura de la ‘página web del Observatorio’. En la quinta reunión, como cierre del ejercicio, fueron presentados a los miembros del Pleno los tres estudios de detalle desarrollados durante 2.014: el “Estudio de la Cadena de Costes para el Tráfico de Gráneles Sólidos Agroalimentarios en Terminales Españolas”, “El Estudio de la Cadena de Costes para el Tráfico de la Carga Rodada en Terminales Españolas” y “El Estudio de la Cadena de Costes de las Terminales de Contenedores de Países Competidores”. Aprobándose asimismo la realización de cuatro nuevos estudios, para el año 2.015, que vendrían a completar a los cinco ya desarrollados hasta el momento; y presentándose la iniciación de los trabajos del documento ‘Análisis y conclusiones del Mercado de Servicios Portuarios’ que servirá de base para el ‘Informe anual de competitividad 2.014’ que Puertos del Estado ha de elevar al Ministerio de Fomento<sup>99</sup>.

Por consiguiente, ya desde las reuniones iniciales, se creó la estructura normativa y técnica necesaria para comenzar a funcionar (aprobación del Reglamento interno, creación de la Oficina Técnica); se fijó con precisión cuáles serían los temas y las actuaciones prioritarias a seguir; así como los instrumentos que se emplearían para la investigación del mercado de los servicios portuarios (estudios técnicos, bases de datos, aplicaciones informáticas, sistemas de información, página web, e informes anuales). Todo lo anterior con **una triple dimensión** que coincide con el carácter polivalente, de información y asistencia, que se le quiere dar al nuevo Órgano de Puertos del Estado dentro del conjunto del sistema portuario de interés general: Que el sistema portuario de interés general del

---

<sup>98</sup> Vid. artículos 123 y 124 TRLPEMM y Puertos del Estado, *Se realizarán nuevos estudios de detalle sobre costes para el tráfico de contenedores y servicios portuarios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 20-12-13, Madrid, p. 1.

<sup>99</sup> Puertos del Estado, *El Observatorio Permanente trabaja en el documento sobre el estado del mercado de los servicios portuarios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 15-9-14, Madrid, p. 1. Puertos del Estado, *Se acuerda el desarrollo de cuatro nuevos estudios de detalle para el año 2.015*, Nota de prensa del Ministerio de Fomento, 18-12-14, Madrid, pp. 1 y 2. Los cuatro estudios a realizar en 2.015 abordarán, respectivamente, el análisis de la cadena de costes de las terminales españolas de gráneles líquidos; la cadena de costes del tráfico de vehículos de mercancía en buques del tipo car-carrier en los puertos españoles; los servicios técnico-náuticos (amarre, remolque y practicaje) en puertos extranjeros competidores de los españoles; y la actualización del “Estudio de la cadena de costes del contenedor nacional” desarrollado en 2.013.

Estado tenga un '*conocimiento exacto*' de cuál es la situación del mercado de los servicios portuarios en cada momento, de su nivel de competitividad y de sus posibilidades de mejora. Que los operadores públicos y privados de los servicios portuarios dispongan de las '*herramientas técnicas necesarias*' que les permitan tomar las decisiones empresariales más convenientes a su interés con las que posicionarse adecuadamente en un mercado cambiante. Y finalmente, que los usuarios de los servicios portuarios manejen '*la información suficiente*' para realizar la contratación que precisan con la necesaria garantía de acierto mediante la comparación de las distintas ofertas existentes. Grado de información que se ha visto además sin duda incrementado con el 'libre acceso' anunciado el 22 de abril de 2.014 al *Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios*, desde la página web de Puertos del Estado<sup>100</sup>.

**G.- El 'cuadro de actores' de la implementación de la nueva política portuaria en cuanto al régimen de prestación de los servicios en los puertos, distinción entre la aplicación del régimen y la toma de decisiones estratégicas.**

En relación con el nuevo régimen de prestación de los servicios en los puertos, el análisis de cuál sea el comportamiento del conjunto de los actores implicados exige necesariamente distinguir dos planos diferentes de actuación. En cualquier caso, cabe advertir con carácter previo, que el examen del 'cuadro de actores' que abordo a continuación se fundamenta directamente en el contenido de la fase de la implementación del presente Capítulo VII y en las diferentes estrategias portuarias de crecimiento que expongo en el primer apartado del Capítulo IX relativo a las consecuencias de la nueva política portuaria, según se deduce de las fuentes de conocimiento manejadas (vid.<sup>101</sup>).

Por un lado se produce <<*la aplicación de las nuevas medidas legales, previstas en el Texto Refundido*>>, que afianzan el régimen de prestación de los servicios portuarios y comerciales por los particulares de conformidad con los principios de acceso reglado y de libre competencia entre los operadores (dejando a parte los servicios generales que se prestan directamente por los Organismos portuarios). Escenario que corresponde a lo que he denominado '*competencia intraportuaria*'. Pues bien, como no podía ser de otra manera, en relación con dicho fenómeno lo que se opera durante la fase de implementación resulta ser una aplicación sistemática de las normas legales por <<*las Autoridades Portuarias*>> para asegurar la vigencia de su contenido. Aplicación que va seguida de su cumplimiento por los grupos-objetivo particulares (asociaciones de operadores, prestadores particulares y sindicatos de trabajadores de empresas portuarias). En este punto es protagonista, claro está, la actividad de cumplimiento llevada a cabo por las empresas prestatarias de los diferentes servicios ubicados en el recinto portuario. Su cumplimiento es

---

<sup>100</sup> Previsto en el artículo 120 TRLPEMM. Vid. Puertos del Estado, *Puertos del Estado da acceso al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 22-4-14, Madrid, pp. 1 y 2.

<sup>101</sup> Memorias de sostenibilidad del sistema portuario de interés general correspondientes al año 2.010 a 2.012, Notas de Prensa de Puertos del Estado y del propio Ministerio de Fomento, estudios especializados sobre el sector portuario y el tráfico marítimo, prensa económica especializada, prensa de información general nacional y prensa de información local de toda la fachada litoral española.

seguido muy de cerca por el nuevo ‘Observatorio del Mercado de los Servicios Portuarios’, creado precisamente con la intención de dotar de la máxima transparencia al funcionamiento de dicho mercado y evitar que se produzcan abusos de posición dominante y otras prácticas restrictivas de la competencia.

Se aprecia además una actitud de vigilancia activa por parte de las autoridades de la competencia, en concreto, de la actualmente denominada <<Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia>> (CNMC) –anteriormente llamada Comisión Nacional de la Competencia- que llevó a cabo en algún puerto, por ejemplo, un expediente sancionador por práctica colusoria –coalición prohibida- entre los distintos actores implicados en el funcionamiento global del servicio de estiba. Razón por la cual, en la medida en que debe existir competencia dentro del puerto entre los diversos operadores de un mismo servicio (<<grupo-objetivo más relevante>>), éstos aplican todas las tácticas comerciales y jurídicas previsibles para mantener su ‘cuota de mercado’ o incrementarla respecto de sus competidores: mejoran la calidad técnica de las instalaciones y de las ofertas comerciales; impugnan en vía administrativa y judicial las licencias otorgadas a otros oferentes; o rebajan el precio que cobran por sus servicios.

Los <<usuarios>> durante la fase de implementación de las medidas adoptadas por ley, por su parte, tampoco disponen de ningún margen de maniobra para desarrollar otro comportamiento distinto al propio de un cliente comercial que utiliza los distintos servicios ofertados, eligiendo al servidor de su preferencia. No se observa, por la misma razón, terceros afectados ni beneficiados ni tampoco relaciones intergubernamentales o multinivel dignas de mención.

Otro plano distinto de análisis es el que existe en relación con <<**la implementación por las Autoridades Portuarias de las distintas estrategias de crecimiento adoptadas**>>. Se trata de un abanico de estrategias dirigidas al mantenimiento y crecimiento del volumen de tráfico al que sirve el respectivo puerto. Dichas estrategias han sido examinadas, en parte, en este Capítulo VII y se completan con las que describo en el Capítulo IX relativo a las consecuencias de la aplicación de la nueva política portuaria. Así pues, partiendo del objetivo común del crecimiento del puerto, los Organismos portuarios ubicados en el territorio adoptan planes de acción, a veces no estructurados formalmente como tales, para conseguir rentabilizar los activos físicos y ganar cuota de mercado respecto del resto del sistema portuario nacional e internacional. Obviamente, esta actividad de implementación de la política portuaria en relación con los servicios coincide con lo que he denominado ‘**competencia interportuaria**’. Los planes de acción para el crecimiento suelen ser de diverso tipo en función de cuáles sean las potencialidades del puerto, la situación del tráfico marítimo internacional y su posición geoestratégica. Y es que existen estrategias de recuperación del tráfico de contenedores en tránsito mediante una oferta global competitiva (así por ejemplo en los puertos de Algeciras, Barcelona, Valencia o Bilbao); de crecimiento en mercados especializados como el de importación-exportación de automóviles (v.gr., puertos de Barcelona, Tarragona, Valencia, Vigo o Santander); de diversificación de tráfico (como el de captación del tráfico de perforadoras de petróleo para su reparación por el puerto de Las Palmas junto con el ya tradicional de contenedores y el pujante de cruceros; o el intento del puerto de A Coruña de rentabilizar la nueva infraestructura de

Punta Langosteira o de Gijón-El Musel respecto de su ampliación); de crecimiento de servicios comerciales como el de distribución y abastecimiento de hidrocarburos (caso del puerto de Algeciras); o de promoción de nuevos servicios comerciales (como sucede con el gas natural licuado, GNL, por parte de un conjunto puertos españoles avanzados tecnológicamente, tales como Barcelona, Algeciras, Ferrol o Santander).

Pues bien, en la labor de implementación de este tipo de medidas estratégicas, sí que aprecio una intensa actividad relacional entre todos los actores afectados por la política portuaria. Las Autoridades Portuarias, en muchos casos respaldadas por Puertos del Estado, que conforman el <<Acuerdo Político-administrativo>> de la política portuaria (APA) diseñan un conjunto de acciones muy concretas que cuentan con la implicación activa de los grupos-objetivo, de los usuarios, de terceros beneficiados e incluso de otras Administraciones públicas.

Los <<grupos-objetivo particulares>> obviamente han de implicarse de modo decisivo en la puesta en marcha de estos planes de acción para que las ofertas comerciales que plantean a los tráficos ya existentes (por ejemplo, de contenedores en tránsito o de distribución de diesel) o potenciales (como la actividad de reparación de perforadoras o la captación de nuevos tráficos de exportación de automóviles) sean atractivas tanto para los ‘usuarios marítimos’ (es decir, las empresas armadoras de buques) como para los terrestres (por ejemplo, los fabricantes de automóviles). Lo que se consigue mediante un diálogo previo de la respectiva Autoridad Portuaria con los operadores tanto actuales como potenciales, viendo las posibilidades reales que existen de una implantación, mejora o ampliación del servicio. Los sindicatos, por su parte, representan un caso singular porque, a pesar de su condición de grupo-objetivo, su interés inmediato está constituido por la defensa de las condiciones laborales de los trabajadores. Y por ello su posición a favor de una mejor oferta comercial conjunta está siempre condicionada porque no se perjudiquen las condiciones de los trabajadores del puerto, especialmente en cuanto suponga una merma de los salarios que venían percibiendo. Razón por la cual apuestan por convenios laborales que permitan ganar competitividad y seguridad jurídica sobre la base de una “*mayor productividad global*” (como en el caso de las negociaciones laborales llevadas a cabo en Bilbao y Valencia).

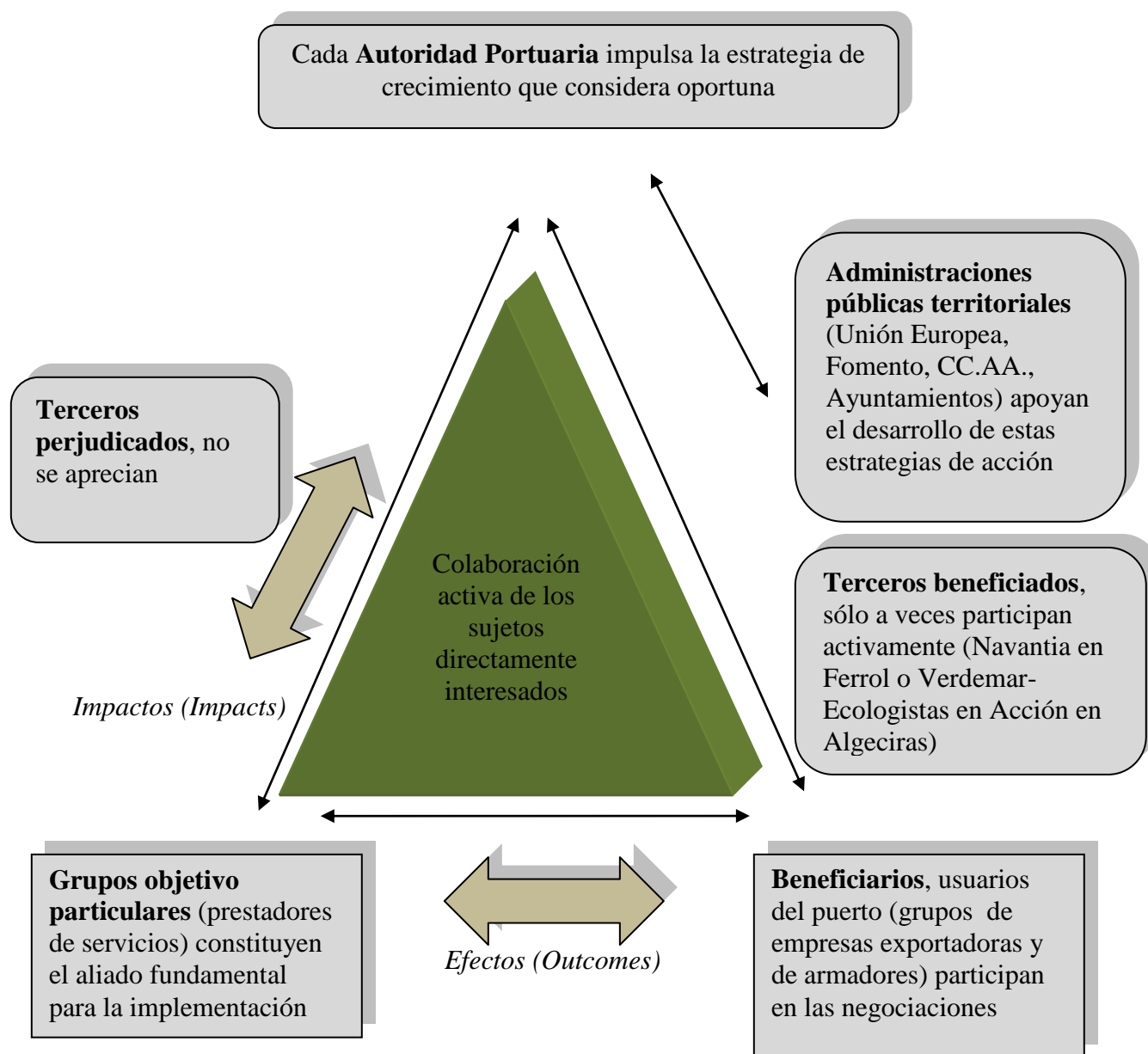
Los <<usuarios>>, obviamente, también son sondeados en cuanto a las posibilidades que existen de que los cambios previstos en la prestación del servicio puedan hacer variar de modo sensible la demanda. Lo que, en la práctica, no resulta demasiado complicado ya que los clientes relevantes del puerto no constituyen un número excesivamente amplio como para que, tras una serie de contactos formales e informales, no quepa deducir con cierta garantía cuáles son las posibilidades reales que existen de crecimiento de tráficos comerciales. Obviamente todo ello avalado también por estudios e informes que desarrollan los propios servicios técnicos de las Autoridades Portuarias y otras entidades especializadas. El interés de los usuarios en cualquier caso es estrictamente comercial, limitado a determinar en qué medida la puesta en marcha de los cambios previstos podrá beneficiarles en su cuenta de resultados.

<<*Otros beneficiados de las políticas portuarias*>> apoyan la ejecución de las referidas estrategias en cuanto afectan positivamente a su interés; lo que en ocasiones no se da (como es el caso de los planes citados en relación con las Cofradías de pescadores o los clubes náuticos) y otras sí (caso de las Cámaras de comercio, industria y navegación).

La existencia de <<*terceros beneficiados*>> se aprecia en aquellos supuestos en que determinados asociaciones tienen un interés directo en la puesta en marcha de una estrategia concreta. Así, por ejemplo, en el caso de la potenciación del puerto de A Coruña como destino de cruceros se aprecia un serio interés del sector turístico local (hoteleros y comerciantes). Mientras que, en el ejemplo de la diversificación de tráfico del puerto de Las Palmas mediante la reparación de perforadoras para la búsqueda de petróleo, obviamente existen expectativas de negocio por la pequeña industria auxiliar respecto de las líneas de reparación (los talleres auxiliares de reparación). Sin embargo, su implicación directa sólo se aprecia con alcance general cuando son expresamente llamados a la implementación por las Autoridades político-administrativas (v.gr., caso del proyecto de investigación del puerto de Ferrol como centro de distribución de gas natural licuado a buques que cuenta con la participación expresa de Navantia y de la Universidad de Santiago de Compostela para realizar estudios sobre la viabilidad del proyecto, las posibilidades para construcción naval y los efectos inducidos). Existen excepciones, no obstante, de grupos aislados que reivindican determinadas acciones como es el caso del <<*grupo ecologista*>> ‘*Verdemar-Ecologistas en Acción*’ sobre la mejora de la seguridad en la distribución de combustible en la Bahía de Algeciras.

Cuando el interés de terceros beneficiados por las estrategias de crecimiento de los servicios portuarios resulta muy difuso o, siendo específico, no han sido llamados a participar, ese interés es representado por las diferentes <<*Administraciones públicas territoriales*>> (así por ejemplo en el caso del desarrollo del GNL como combustible para buques, la Unión Europea asume el desarrollo con alcance general; el propio Ministerio de Fomento participa en la financiación de planes de investigación; al igual que la Xunta de Galicia en el ejemplo del proyecto del ‘hub’ de gas natural licuado en el Ferrol); y por los <<*partidos políticos*>> (v.gr., a través de las propuestas presentadas por los distintos grupos políticos representados en el Ayuntamiento coruñés en relación con el desarrollo del puerto exterior de A Coruña).

**‘Cuadro de actores’ relativo a la implementación de las estrategias portuarias de crecimiento fundadas en el desarrollo de servicios portuarios y comerciales.**



**Ilustración 49**

Fuente: Elaboración propia.

## **5.- EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

El sistema de prestación de los servicios portuarios constituye, lógicamente, un aspecto clave del funcionamiento diario de los puertos que atañe de modo sustancial a todos y cada uno de los actores que intervienen en la política pública analizada. Por consiguiente, no es de extrañar que la práctica totalidad de los sujetos contemplados en el escenario de la política portuaria tenga una posición que manifestar y argumentar.

### **A.- Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de prestación de servicios implementado en los puertos.**

#### **a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.**

Las posiciones manifestadas específicamente respecto de los cambios operados en el régimen de los servicios portuarios lo son por parte de los representantes de los dos grandes Grupos Parlamentarios, el Popular y el Socialista. Los Grupos minoritarios (Coalición Canaria, Esquerda Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Los Verds y Convergència i Unió) se centran, por el contrario, en aspectos organizativos y globales de la Ley así como en algún punto relativo al régimen económico que indicaré en el Capítulo siguiente, el VIII.

El **Sr. D. Andrés José Ayala Sánchez, Diputado por el Grupo Parlamentario Popular**, después de exponer los principios en los que se asienta la política portuaria, (solidaridad, autonomía, autosuficiencia, libre competencia, potenciación de la intermodalidad y de los nodos logísticos así como de la coordinación) comenta que esos principios se resumen en eficiencia y sostenibilidad articulándose, en lo que toca al tema examinado, liberalizando la autoprestación, ampliando las prestaciones de los servicios portuarios, y liberalizando la estiba al mismo tiempo que se garantiza la estabilidad del empleo. Mientras, desde el **Grupo Socialista**, el **Diputado D. Rafael Simancas Simancas**, destaca que la nueva ley promueve un nuevo régimen de prestación de los servicios: el libre acceso reglado. Cada paso que avanzamos en la liberalización viene acompañado de una regulación garantista de la seguridad, de la calidad y de la consolidación del empleo. La ley avanza en el sentido de la liberalización, con reglas, por eso incorpora eficiencia y competitividad. Lo que en definitiva le hace ser una ley más moderna, más eficiente y más lógica<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Redacción, *La Ley del Consenso*, Revista Puertos del Estado número 157, Edición Especial, Puertos del Estado, mayo-agosto de 2.010, Madrid, pp. 7 y 8, que contiene diferentes opiniones de los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria extraídas, en la mayoría de los casos, de sus intervenciones finales en Las Cortes Generales en relación con la nueva Ley por lo que sirven como posición final evaluadora del resultado del proceso legislativo. Concretamente, las opiniones son extraídas del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente Año 2010 IX Legislatura Núm. 166, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez. Sesión plenaria núm. 157, celebrada el jueves, 20 de mayo de 2010. Debate en el pleno del dictamen de la Comisión de Fomento sobre la iniciativa legislativa de modificación de la Ley de Régimen económico y de prestación de servicios de puertos de interés general del



**b.- Opiniones que mantienen los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.**

La titular del **Ministerio de Fomento, Dña. Ana Pastor**, afirmó el 24 de enero de 2.012, durante el acto de toma de posesión de altos cargos de su Ministerio, entre ellos del Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, que Fomento trabajará para ofrecer a los ciudadanos los mejores servicios públicos. En concreto, mantuvo que *“somos un Ministerio que pone en marcha infraestructuras y que da servicios públicos a los ciudadanos, eso no lo debemos olvidar, y lo debemos hacer con un alto nivel de calidad porque sólo así contribuiremos a que los ciudadanos sepan y entiendan que todos los impuestos que pagan van para mejorar su calidad de vida”*. La Ministra añadió que, entre sus objetivos, se encontraba la mejora de la competitividad del sector portuario<sup>103</sup>.

Un año después, el 23 de enero de 2.013, durante una reunión de la Ministra con las principales empresas inversoras nacionales e internacionales del sistema portuario español, acompañada por el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca, analizó con las empresas portuarias una serie de propuestas para mejorar la eficiencia y la competitividad del sector. En su intervención -y en referencia a **la relevante contribución del sector privado**- apuntó que durante 2.012 sus inversiones en los puertos ascendieron a 700 M€, y las expectativas para 2.013 eran que superaran los 1.000 M€. Estas inversiones se traducen en que cerca del 37% (4.035 Ha.) de la superficie terrestre de los puertos estaba concesionada. Al hilo de esta contribución, **la Ministra destacó asimismo el esfuerzo que la Administración había realizado en 2.012, impulsando medidas tendentes a mejorar la competitividad del sector** entre las que destacó, además del saneamiento financiero (la rentabilidad media se había situado en 2,1%, mejorando un 23,5% respecto a 2.011), la reducción de tasas (entre ellas las que se cobran por la prestación de los servicios portuarios), las bonificaciones por importe de 94 M€, las nuevas valoraciones de suelos, modificación de las concesiones para ajustarlas a la situación actual, la racionalización de la inversión pública, congelación de tarifas máximas de los servicios públicos, los nuevos referenciales de la calidad de los tráficos y un completo desarrollo de la Ley de Puertos en lo relativo al sector de la estiba<sup>104</sup>.

Por su parte, **D. José Llorca Ortega, Presidente de Puertos del Estado**, comentaba el 18 de febrero de 2.014, en relación con el ejercicio 2.013, que si no se hubiera producido el enorme incremento de las exportaciones por vía marítima en nuestro país, (del orden del 21% en 2.012 y del 7% en 2.013), fruto del importante incremento de productividad en la economía española y, consiguientemente, del comercio exterior, la caída de tráficos hubiera sido mucho más acusada. En este punto, consideraba que no podemos permitirnos que una parte muy importante de nuestros tráficos –el tráfico de

---

Estado 48/2.003, de 26 de noviembre. Vid. también p. 26 de propio Diario de Sesiones en cuanto a lo manifestado por el Diputado Sr. Simancas Simancas.

<sup>103</sup>Gabinete de Prensa, *Ana Pastor afirma que fomento trabajará para ofrecer a los ciudadanos los mejores servicios públicos*, Nota del Ministerio de Fomento, 24 de enero de 2.012, Madrid, p. 2.

<sup>104</sup> Puertos del Estado, *Fomento aborda con las empresas portuarias propuestas para la mejora de la eficiencia y competitividad del sector*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 23 de enero de 2.013, Madrid, pp. 1 y 2.

contenedores en tránsito (25% de los tráficos totales, 44% de la mercancía general, 61% de la mercancía de contenedores)- se pierda irreversiblemente. Lo anterior, teniendo en cuenta que la caída de la mercancía de contenedores en tránsito durante 2.013 había sido del orden del 8%; cantidad más que significativa como para ser una “*llamada de atención*” que debía de ser tomada en consideración. La solución no era otra que la de ganar competitividad. Ganar competitividad es importante para consolidar e incrementar este tipo de tráfico pero también para los otros tipos de tráfico con el objetivo de coadyuvar al desarrollo de la industria nacional por la vía de reducir sus costes logísticos. Y ganar competitividad en los puertos significa reducir costes, aumentar en eficiencia y ganar en fiabilidad; es decir, en competitividad. Y eso significa que todos los agentes de la comunidad portuaria deben ser conscientes de ese reto y colaborar activamente para conseguirlo. Pues no podemos mirar para otro lado, pensando que son los otros los que deben bajar costes o ganar en eficiencia.

En relación con la idea de bajar costes, destacaba las medidas de régimen económico –vid. en el Capítulo siguiente- de bajar el coste de la utilización de las infraestructuras portuarias y los suelos del recinto portuario<sup>105</sup>. Y ello por cuanto, en un mundo muy competitivo, si no tienes los costes adecuados, estás fuera del mercado de tránsito. De modo que, como tenemos costes laborales de la estiba que son importantes, ha de trabajarse para mantenerlos a nivel del mercado. Resaltaba que en estos momentos tenemos fugas. Valencia ha perdido tráfico a favor de Sines (Portugal); el tránsito de Barcelona casi ha desaparecido. Considerando que si no tienes costes adecuados, te quedas fuera del mercado porque hay muchos competidores. Y eso en un momento en el que el mercado marítimo cambia, en el que se concentran las navieras, los operadores portuarios...la capacidad que tenían los operadores locales y los propios puertos para negociar ha bajado. La Alianza P3 (la alianza suscrita entre Maersk, MSC y CMA en junio de 2.013 y que ha sido sustituida por la M2 entre Maersk y MSC) cuenta con una capacidad para mover el 40% de las mercancías, así que tienes que bajar costes<sup>106</sup>.

Y en cuanto a la eficiencia, hacía mención a los acuerdos alcanzados con Organismos públicos involucrados en las actividades de control del ámbito portuario (Aduanas, Sanidad Exterior, Sanidad Animal y Vegetal, SOIVRE, etc.) para incrementar la eficiencia de los puntos de inspección fronteriza (PIF); así como la colaboración activa en el diseño de la “*ventanilla única aduanera*” impulsada por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria. Asimismo Puertos del Estado colabora en la simplificación administrativa y la armonización europea de los trámites ligados a la escala de los buques en los puertos españoles, desarrollando un nuevo sistema de cumplimentación (ventanilla única marítimo-portuaria). A lo que ha de añadirse que, a finales de 2.012, en este punto específico, expuso ante la Ministra y el conjunto de los Presidentes de Autoridades Portuarias, como avances, la creación del Observatorio

---

<sup>105</sup> Puertos del Estado, *Tenemos que seguir ganando competitividad para recuperar tráficos*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 18-2-14, Madrid, pp. 4 y 5.

<sup>106</sup> Extracto de la entrevista de Dani Cordero, *José Llorca Presidente de Puertos del Estado: ‘El canal de Panamá puede hacer sufrir a los puerto mediterráneos’*, El País, Negocios, 23-2-14, Madrid, p. 12. Vid también, Miguel Jiménez, *Llorca no descarta volver a bajar las tasas en 2015 para seguir aportando competitividad*, Diario del Puerto, 13-2-14, Barcelona, pp. 4 y 5. Y J.F. Magariño, *Puertos del Estado ultima un Plan de competitividad para recuperar carga*, Cinco Días, 13-2-1, Madrid, 4, p. 7.

Permanente de los Servicios Portuarios, la situación de los Pliegos de Prescripciones Particulares de los Servicios Portuarios y el modelo de regulación del transporte terrestre.

Pero este esfuerzo de las Administraciones Públicas, según opinaba D. José Llorca Ortega, no es suficiente por cuanto es necesario seguir trabajando con el sector privado que desarrolla su actividad en los puertos y que, en general, es responsable del 80% de coste del paso de la mercancía en el puerto. No podemos seguir con presiones tarifarias y de los distintos componentes de los costes al alza. Así deben entenderlo tanto los sectores empresariales como los sindicales. Debemos impulsar los cambios necesarios, trabajando desde y para el acuerdo en interés general<sup>107</sup>.

En relación a cómo se posicionaban los puertos españoles con la Alianza P3, consideraba que el puerto de Algeciras estaba muy situado. Y esta alianza podía avanzar hacia una concentración de actividad en las ‘terminales dedicadas’, aquéllas que son operadas por las propias navieras. Por lo que era posible que Algeciras, que tiene una terminal dedicada de Maersk, pudiera recibir barcos del resto de los socios de la alianza.

El puerto ganador será el que sea capaz de dar unos costes más competitivos. Si no se logran bajar los precios de estiba, si las tasas no bajan..., el coste global de mover un contenedor es más caro que en el resto de España. Y también influye la localización geográfica. No es lo mismo Barcelona que Algeciras, que está dentro de las grandes rutas internacionales. Pero eso en referencia al tránsito, pues la actividad de *import-export*, que depende del propio hinterland industrial, no está tan en riesgo.

Respecto a cómo afectará la ampliación del Canal de Panamá a la competitividad de los puertos españoles. Entendía que podía generar “*cierto sufrimiento*” a los puertos del Mediterráneo, porque algunas mercancías podrían venir por el Pacífico. De alguna forma, podría salir más beneficiada la fachada atlántica. Pero la posición española sigue siendo clave porque es Occidente, y porque África acabará explotando; y está Canarias, que se convertirá en una puerta de entrada logística a África muy importante. Si un puerto español tiene que salir reforzado con la ampliación del Canal de Panamá ese es Algeciras. De momento no hay planes para Barcelona y Valencia, no es sólo lo que pueda suceder con el Canal de Panamá, sino qué sucederá con la geografía marítima en el futuro<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Puertos del Estado, *Tenemos que seguir ganando competitividad para recuperar tráfico*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 18-2-14, Madrid, pp. 4 y 5. Vid. también, Puertos del Estado, *La Ministra de Fomento preside la reunión de los presidentes de puertos*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 19 de diciembre de 2012, Madrid, p. 2.

<sup>108</sup> Dani Cordero, *José Llorca Presidente de Puertos del Estado: ‘El canal de Panamá puede hacer sufrir a los puertos mediterráneos’*, El País, Negocios, 23-2-14, Madrid, p. 12.

**c.- Posiciones que manifiestan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen de prestación de los servicios portuarios.**

El grupo de actores sobre los que directamente recae la implementación de la nueva política portuaria incluye también a los representantes de las Autoridades Portuarias, al tratarse de una política en buena medida ‘*autoaplicativa*’. Pues bien, comenzando precisamente por las declaraciones realizadas por los portavoces de los referidos Organismos portuarios, cabe destacar las posiciones que se transcriben en el resto del presente apartado.

La **Autoridad Portuaria de Las Palmas**, mediante la respuesta dada al cuestionario enviado a través de **D. Miguel Ángel Adam Muñoz**, del Departamento de Estadística, por delegación de su Presidente, **D. Luis Ibarra Betancort**, manifiesta que, en los puertos adscritos a esta Autoridad Portuaria, todos los servicios portuarios son prestados por empresas privadas, y el volumen de la actividad que se desarrolla en los puertos que la integran permite suponer que puedan seguir manteniéndose en ese régimen. A pesar de que no siempre resulta viable atender este tipo de servicios en puertos diferentes y con tan desiguales características en cuanto a tráfico y operaciones. La Autoridad Portuaria de Las Palmas pretende que la prestación de los servicios portuarios se realice en condiciones exigentes en cuanto a calidad, fiabilidad y seguridad, aunque eso pueda limitar el acceso de posibles operadores. Por otra parte, tampoco la “actividad portuaria real” en el conjunto de los puertos gestionados permite la presencia de muchos prestadores para cada uno de los servicios porque el margen para que la competencia entre ellos sea real es bastante estrecho. Por lo cual es preciso encontrar el debido equilibrio entre unas condiciones exigentes a establecer en los pliegos, incluyendo la estructura tarifaria y tarifas máximas, y la aceptación del hecho de que el número de prestadores está limitado de forma natural por las condiciones del mercado.

En cuanto al <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios>>, entiende que el relativamente escaso tiempo transcurrido desde la creación de este Observatorio no ha permitido al mismo desarrollar las potencialidades conferidas por el TRLPEMM que, en el caso de la competitividad en y entre los puertos de Canarias en general y los de Las Palmas en particular (con diferenciales importantes de tráfico, capacidades, hinterland, etc.), habrá de representar una dificultad añadida. Y respecto de los <<Comités de Servicios portuarios del artículo 124 TR>> (existe uno por cada puerto de la Autoridad Portuaria) afirma que lo que resulta de mayor utilidad para la Autoridad Portuaria de Las Palmas, en el ejercicio de sus facultades para resolver, son los argumentos y los datos que se aportan durante las sesiones de los respectivos Comités, en las que se incorpora el ‘valor añadido de la reflexión en común y el debate entre los distintos actores’, sin perjuicio de que los informes y datos aportados individualmente también sean tenidos en cuenta a la hora de resolver. Por último, en lo relativo al <<régimen de supervisión y promoción de la competencia por la propia Autoridad Portuaria, del artículo 125 TR>>, señala que la mayoría de las recomendaciones que le llegan para promover la libre competencia entre los prestadores de los servicios portuarios son atendidas aunque no tienen su origen en denuncias o incumplimientos detectados y puestos en conocimiento de

la Comisión Nacional de la Competencia, referentes a los puertos de su competencia (Las Palmas, que incluye Salinetas y Arinaga; Rosario y Arrecife)<sup>109</sup>.

Por lo que toca a la **Autoridad Portuaria de Barcelona**, en la respuesta dada por su Secretario General, **D. Román Eguinoa de San Román**, por delegación de su Presidente **D. Sixte Cambra**, destaca que, en la actualidad, todos los servicios portuarios son prestados por empresas privadas. Ello es así aunque, en muchos casos, está pendiente la tramitación de los Pliegos de cláusulas reguladores de los servicios; un proceso complejo y costoso. De modo que, para una Autoridad Portuaria, regular la prestación de los servicios portuarios es complicado, ya que se trata de actividades clave para el buen funcionamiento del puerto y para su competitividad; pero que, al mismo tiempo, tradicionalmente han estado en manos de unos pocos operadores. Comentando que, en el caso del Puerto de Barcelona, se está haciendo lo posible por promover la competencia, pese a esas dificultades. Y que, en estas cuestiones, la ley es ciertamente mejorable.

En cuanto al <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, del art. 123 TR>> afirma que, por el momento, no puede decirse que haya tenido gran relevancia. Al contrario que lo que sucede con el <<Comité de Servicios Portuarios, del artículo 124 TR>> que considera que ha sido especialmente determinante en la tramitación de los Pliegos de cláusulas reguladoras de los servicios portuarios aunque no se le hayan encargado informes específicos. Por último, en lo referente al <<régimen de supervisión y promoción de la competencia por la propia Autoridad Portuaria, del art. 125 TR>> destaca el hecho de que no se haya aprobado la limitación del número de operadores para ningún servicio portuario. Además la Autoridad Portuaria, que aprueba normalmente las tarifas máximas para los servicios portuarios, no se ha pronunciado expresamente en ningún caso sobre una posible situación de insuficiencia de la competencia. Tampoco se han detectado prácticas que puedan considerarse contrarias al Derecho de defensa de la competencia o que puedan alterar la libre competencia entre los prestadores de servicios<sup>110</sup>.

Desde una perspectiva con matices diferentes, la **Autoridad Portuaria de Bilbao** en la contestación dada por **D. Juan Carlos Verdeal Pinto**, Secretario General, por delegación de su Presidente, **D. Asier Atutxa Zaldegui**, afirma que la prestación de los servicios portuarios requiere por parte de los respectivos licenciarios de la materialización de importantes inversiones que son difíciles de amortizar en un escenario espacial y económico limitado; aunque en el caso del Puerto de Bilbao sus titulares prestan servicios de contrastada calidad y competitividad. Precisamente este resultado es consecuencia de su configuración legal como servicios portuarios de obligada prestación por operadores

---

<sup>109</sup> La opinión de la Autoridad Portuaria de Las Palmas han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Miguel Ángel Adam Muñoz**, del Departamento de Estadística, por delegación del Presidente de la Autoridad Portuaria, el 28-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente de la Autoridad Portuaria. En su contestación, sin embargo, han participado los distintos Departamentos competentes del referido Organismo portuario de interés general.

<sup>110</sup> La evaluación que realiza la Autoridad Portuaria de Barcelona han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Román de Eguinoa San Román**, Secretario General del Puerto de Barcelona, por Delegación de su Presidente, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por el autor de la presente investigación.

privados, salvo casos de inexistencia o insuficiencia prestacional. Siendo deseable en todo caso una mayor concurrencia de operadores que, en la práctica, en el Puerto de Bilbao se reduce a un único prestador por servicio, esperando que ese objetivo deseado pudiera lograrse una vez se superen las referidas limitaciones operativas y económicas.

En cuanto al <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, del artículo 123 TR>>, mantiene que, en la práctica, su relevancia ha sido ninguna, máxime si se tiene en cuenta su reciente constitución por parte de Puertos del Estado (julio de 2.012), a pesar de tratarse de un órgano creado por la Ley 48/2.003. En todo caso, habrá que esperar para evaluar su desarrollo y evolución posterior. Por su parte, respecto de los informes del <<Comité de Servicios Portuarios a consultas de la Autoridad Portuaria, del artículo 124 TR>>, afirma que la Ley de Puertos del Estado determina que el mismo deberá ser oído en los casos de limitación del número máximo de prestadores de los servicios portuarios, en la determinación del número de prácticos necesarios para la prestación del servicio de practicaje y en la aprobación de los Pliegos de Prescripciones Particulares de los Servicios Portuarios. De modo que se trata consecuentemente de funciones de marcado carácter técnico, que en la mayoría de las ocasiones han pasado previamente los filtros de los técnicos de la Autoridad Portuaria y de la Capitanía Marítima, en conjunción con los propios de las empresas prestadoras de los respectivos servicios portuarios, por lo que en la práctica la labor del Comité de Servicios Portuarios es muchas veces de refrendo. Finalmente, en lo relativo al <<régimen de supervisión y promoción de la competencia en relación con la Autoridad Portuaria, del artículo 125 TR>> recuerda que, en el Puerto de Bilbao, únicamente se ha aplicado en el caso del transporte terrestre, mediante la formulación de la correspondiente denuncia ante el Servicio de Defensa de la Competencia por posible vulneración de las normas de la competencia<sup>111</sup>.

La **Autoridad Portuaria de Valencia**, por su parte, en la contestación dada a través de **Dña. Marta Villalonga**, Jefa del Gabinete de Presidencia, por delegación de su Presidente, **D. Rafael Aznar Garrigues**, afirma que la mayoría de los servicios portuarios que se prestan en la Autoridad Portuaria se hacen a través de operadores privados. El principal beneficio es que “*se minimiza el papel de la Administración*” en actividades que un privado puede realizar promoviendo la competencia.

En cuanto al papel que ha tenido el <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, del artículo 123 TR>>, indica que quizás sea pronto para pronunciarse al respecto pero confía que permita obtener una mayor eficiencia de estos servicios trasladando y dotando de mayor competitividad al tejido económico al que tienen que servir los puertos. Por otra parte, afirma que los <<informes del Comité de Servicios Portuarios a consultas de la Autoridad Portuaria, del artículo 124 TR>> son siempre tenidos en cuenta como no podía ser de otra manera. Y, finalmente, respecto del <<régimen de supervisión y promoción de la competencia en relación con la Autoridad Portuaria, del artículo 125 TR>>, destaca que, en lo que se refiere al punto 1, Puertos del Estado no ha

---

<sup>111</sup> La opinión manifestada por la Autoridad Portuaria de Bilbao ha sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Juan Carlos Verdal Pinto**, Secretario General del Puerto de Bilbao, por Delegación de su Presidente, el 4-2-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien redacta el presente Capítulo.

considerado necesario ejercer las competencias que le otorga, mientras que, en lo relativo al punto 2, la Autoridad Portuaria fija las tarifas máximas de los servicios portuarios<sup>112</sup>.

Entrando en el análisis de la posición de la **Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras**, manifestada a través de su Secretario General, **D. Eduardo Villalba Gil**, por delegación de su Presidente, **D. Manuel Morón Ledro**, el mismo comienza exponiendo cuál es el panorama de las empresas privadas que se encargan de la prestación de los diferentes servicios portuarios de acuerdo con el artículo 108 TR (vid.<sup>113</sup>). Para, acto seguido, recordar que la prestación de los servicios portuarios se otorga mediante licencia, estando en vigor un Pliego regulador actualizado para el servicio de desechos generados por buques. Los de amarre y remolque se encuentran redactados y en fase de estudio por Puertos del Estado, mientras que se está ultimándose la redacción de los correspondientes al practicaaje, la manipulación de mercancías y el servicio al pasaje.

Por su mayor incidencia y posible afección al puerto, cabría destacar el servicio de manipulación de mercancías que, aunque se viene prestando por 8 empresas, 2 de ellas ocupan el 99% de la plantilla del personal de la Sociedad de Estiba SAGEP, con más de 1.500 efectivos, lo que ocasiona una altísima dependencia de la actividad en este colectivo. Adicionalmente comenta que, dada la forma de distribución del accionariado que se establece en el TR, los socios minoritarios, con una actividad mínima para el conjunto de ellos, adquieren un nivel de riesgo societario muy alto, un 37,5% acumulado para todos ellos. Respecto al resto de los servicios, las solicitudes de licencias que se reciben se vienen cursando con total normalidad. Debiendo mencionarse que en las que existe un único prestador, como el amarre o el remolque, no se han recibido solicitudes de nuevas empresas interesadas para la prestación de estos servicios.

En cuanto a la relevancia que ha tenido el <<*Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, del artículo 123 TR*>>, mantiene que, hasta el momento, no ha tenido ninguna relevancia, pues la constitución e inicio de dicho Observatorio es muy reciente; aunque considera que es una buena iniciativa que podrá redundar en la mejora de los servicios portuarios en los puertos. Por lo que respecta a los <<*informes del Comité de Servicios Portuarios a consultas de la Autoridad Portuaria, de artículo 124 TR*>> comenta que las opiniones emitidas por los operadores y prestadores de servicios portuarios en el seno del mencionado Comité son, en la medida de lo posible, tenidas en cuenta por la Autoridad Portuaria. En este sentido se mantienen reuniones donde se informa

---

<sup>112</sup> La respuesta de la Autoridad Portuaria de Valencia constituyen la contestación recibida de **Dña. Marta Villalonga**, Jefa del Gabinete de la Presidencia, por delegación del Presidente de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente del citado Organismo público.

<sup>113</sup> El panorama de los servicios portuarios de la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, descrito por sus responsables, es el siguiente: 1) El practicaaje se viene prestando por una corporación de prácticos existente en cada uno de los puertos de interés general adscritos a la APBA, es decir una en Algeciras y otra en Tarifa; 2) El amarre por una empresa prestadora del servicio en cada puerto. 3) El remolque lo presta una única empresa. 4) El servicio al pasaje lo presta la propia Autoridad Portuaria. 5) El servicio de recepción de desechos generados por buques tiene otorgadas licencias para Marpol I (3 empresas), IV (1 empresa) y V (4 empresas). 6) El servicio de manipulación de mercancías es prestado por 8 empresas privadas.

detalladamente del contenido de los distintos pliegos de prescripciones particulares de los distintos servicios portuarios que la APBA está elaborando, dentro de los preceptivos trámites para su aprobación. Y, por último, en lo referente a la aplicación del <<régimen de supervisión y promoción de la competencia en relación con la Autoridad Portuaria, del artículo 125 TR>>, afirma que el Organismo Público Puertos del Estado incide en la promoción de la competencia en la prestación de los distintos servicios portuarios. Pero, sin embargo, la APBA no ha tenido la necesidad de ejercitar las funciones recogidas en el apartado 2 de dicho artículo, más allá de la recogida en el punto 2 d) de aprobación de las tarifas máximas de los servicios portuarios<sup>114</sup>.

Desde la **Autoridad Portuaria de Motril**, su **Presidente, D. Francisco José Álvarez de la Chica**, describe el ‘panorama de la prestación de los servicios portuarios’ por empresas privadas afirmando que se trata de un puerto pequeño, con un tráfico creciente; cuyos servicios portuarios pueden ser atendidos en la mayoría de los casos por una sola compañía, pues el volumen de negocio no es tal como para la convivencia de dos empresas de remolque o de amarre, por ejemplo. Asimismo considera que el <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, del artículo 123 TR>>, en su puerto, ha dado transparencia a la prestación de los servicios portuarios, lo que siempre es positivo, permitiendo el acceso a la información de los clientes, los operadores, las compañías, etc. Con anterioridad el puerto de Motril tenía publicados datos de sus servicios en su página web, pero la creación de este Observatorio a nivel nacional completa el proceso ya iniciado.

Por lo que toca al <<Comité de Servicios Portuarios, del artículo 124 TR>>, recuerda que se ha reunido en varias ocasiones para aportar la experiencia y el conocimiento de sus miembros en la elaboración de los Pliegos de los servicios portuarios, y por tanto mejorar en la calidad del servicio, organizar el mismo, fijar las tarifas adecuadas, etc. La participación del Comité, por lo tanto, es activa y sirve de base a esta Autoridad Portuaria para la mejora de los servicios. Finalizando con la consideración de que, respecto del <<régimen de supervisión y promoción de la competencia en relación del artículo 125 TR>>, la Autoridad Portuaria supervisa y fomenta las condiciones de competencia efectiva en la prestación de los servicios portuarios, tal y como recoge el citado artículo. No habiéndose dado ningún incidente en este sentido por la propia configuración del puerto y de sus servicios portuarios. Publicando además, en la propia ‘página web’, las tarifas máximas de los servicios portuarios, una vez aprobadas, para garantizar la transparencia<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> La opinión mantenida por la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Eduardo Villalba Gil**, Secretario General de la Autoridad Portuaria, por delegación de su Presidente, el 12-2-2014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente de la Autoridad Portuaria.

<sup>115</sup> La posición manifestada por la Autoridad Portuaria de Motril constituye la respuesta al cuestionario enviado por quien redacta las presentes líneas a su Presidente, **D. Francisco José Álvarez de la Chica**; recibida el 24-11-2014 de la Secretaria de Presidencia de la Autoridad Portuaria, Dña. Cecilia Calcaterra Borrás.



Por lo que se refiere a la **Autoridad Portuaria de Villagarcía de Arousa**, representada por su Presidenta **Dña. Sagrario Franco Malvar**, cabe destacar, en relación con la prestación de los servicios portuarios por parte de las empresas privadas, que se está trabajando en su continua adaptación y mejora a fin de ofrecer estándares de servicio cada vez más elevados con especial atención a la calidad, la sostenibilidad y el medio ambiente. Al ser el de Vilagarcía un puerto pequeño, es posible prestar un servicio directo, cercano, con rapidez de respuesta y sin esperas, lo que sin duda representa una gran ventaja; además de ser muy competitivo en sus costes. Pero, por los mismos motivos, y considerando el volumen de tráfico del puerto, ello hace que no resulte tan atractivo para que se incremente el número de prestatarios de cada servicio.

En cuanto al <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, del artículo 123 TR>>, considera que es relevante en cuanto desempeña un importante papel a la hora de poner de manifiesto posibles mejoras en el sistema portuario estatal, a través de la evaluación de la calidad del servicio, la competitividad y los costes del propio sistema. Respecto de los <<informes del Comité de Servicios Portuarios a consultas de la Autoridad Portuaria, del artículo 124 TR>>, mantiene que tienen un peso notable pues las valoraciones y las propuestas expresadas en los mismos se toman en consideración y son importantes a la hora de consensuar los pliegos para la prestación de los diferentes servicios. Finalmente, en lo relativo al <<régimen de supervisión y promoción de la competencia en relación con la Autoridad Portuaria, del artículo 125 TR>>, considera que, dadas las características de esta Autoridad Portuaria (un puerto pequeño que sirve a un tráfico reducido), no existen en la práctica problemas derivados de competencia desleal entre empresas ni tampoco conductas anticompetitivas<sup>116</sup>.

Entrando ya en el examen de las posiciones de los grupos-objetivo privados, la **Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (ANESCO)**, en la respuesta dada por **D. Javier Expósito Paradela**, por delegación de su Presidente, **D. Carlos Larrañaga**, consideraba, en cuanto al régimen de prestación de los servicios portuarios, que el Decreto Legislativo 2/2.011 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, marcaba una línea de actuación que “podía ser cambiada” por la Sentencia que dictara el Tribunal de Luxemburgo, ya que la Comisión Europea había presentado una denuncia contra el Reino de España relativa a la organización de los servicios de manipulación de mercancías. La actual normativa – representada por la Ley 33/2.010– sigue la línea de la Ley 48/2.003, y ahora habrá que ver cómo se sustenta en el tiempo. Por lo que estaba a la espera de la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo, antes citada<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Las manifestaciones de la Autoridad Portuaria Vilagarcía de Arousa han sido obtenidas mediante la contestación recibida de **Dña. Sagrario Franco Malvar**, Presidenta de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien redacta la presente nota.

<sup>117</sup> La posición de la **Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (ANESCO)** constituye la respuesta dada por D. Javier Expósito Paraleda, por delegación de su Presidente, D. Carlos Larrañaga, en fecha 5 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien suscribe las presentes líneas.

A este respecto conviene recordar que, al término de la Asamblea General de la Asociación celebrada el jueves 5 de diciembre de 2.013, D. Carlos Larrañaga, ante la convicción generalizada de que había una posibilidad cierta de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, sentenciara contra España en la denuncia presentada por la Comisión a propósito del régimen de estiba y fuera necesaria una modificación legislativa, aseguró *que la Asamblea no había tomado una postura sobre qué actitud seguir ante esta posibilidad* y remitió a una próxima reunión del Comité Ejecutivo de la patronal para adoptar una posición al respecto<sup>118</sup>.

Por su parte, **el Consejero Delegado de Noatum** –una de las empresas líderes de terminales de carga en los puertos españoles participada por JP Morgan y la holandesa APB-, **D. Douglas Shultz**, durante su intervención ante la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao el 21 de febrero de 2.014, titulada “**Oportunidades y retos del Puerto de Bilbao para inversores extranjeros**” expuso que “*con volúmenes de carga decrecientes, la estiba en España ha caído en un círculo vicioso que provoca mayores costes de mano de obra cuanto menor es la actividad*”. Por ello “*son necesarios mayores volúmenes para hacerlo virtuoso y contener dichos costes*”. Y en la búsqueda de estas rentabilidades, el Consejero Delegado de Noatum detectó varios puntos de mejora: Incrementos de productividad; mayor flexibilidad; y reducción de costes laborales. En este sentido, estableció el siguiente cuadro de costes medios operativos en una terminal de contenedores: La estiba el 52%; la maquinaria el 27%; la concesión un 10%; y los gastos generales (personal propio) el 10%.

Además expuso que “*teniendo en cuenta que en España un salario medio está un 25% por debajo de un salario medio en el norte de Europa, en la estiba sucede justo lo contrario*”. En los puertos de Amberes, Felixtowe o Sines, cobran el 50% del salario que perciben en Valencia, Barcelona o Bilbao y trabajan un 12% más de horas al año, 1.800 frente a 1.600. Por otra parte, destacó que la tasa media del uso de [las terminales de] contenedores en España es del 37%. Afirmando a continuación que “*la inactividad en el pool de la estiba cae en un círculo vicioso que hace que el jornal suba y haya que cargar más al cliente que, a su vez, busca otras alternativas. Por ello, hay que romper ese círculo vicioso y convertirlo en virtuoso a través de incrementos de volumen para poder así ser competitivos*”<sup>119</sup>.

Desde una perspectiva opuesta, la posición de la **Coordinadora Estatal de los Trabajadores del Mar** manifestada por su Secretario General, **D. Antolín Goya**, mantiene que Europa ha creído siempre que la solución a muchos de los problemas de la competitividad de la estiba está en <<la liberalización>>. Pero con cada paso que se da en ese sentido nunca se alcanza la solución deseada (¿Qué pasa, que cuando se liberalice se le quitó la sed al naviero? ¿Qué solucionará eso? ¿Qué durante 5 años el margen de beneficio de la empresa estibadora sea un poco mayor hasta que el naviero se lo vuelva a comer? ¿Y después qué? ¿Lo hacemos gratis? ¿Cuándo se sacia la sed del naviero?).

<sup>118</sup> Miguel Jiménez, *ANESCO insiste en la trascendencia de que se revisen las condiciones de las concesiones*, Diario del Puerto, 9-12-13, Barcelona, p. 4.

<sup>119</sup> Jaime Pinedo, “*Necesitamos mayores volúmenes para superar el círculo vicioso del creciente coste de la estiba*”, Diario del Puerto, Barcelona, 24-2-14, p. 7.

Entiende que la contradicción que vivimos en este momento es precisamente la de redactar un convenio marco acorde con las legislación y las exigencias de la competencia. No sabemos qué más hacer. Es cierto que, en otros momentos, tuvimos otras pretensiones pero ahora no toca y hemos definido un ámbito claro de funciones y hemos dejado claras todas las dudas y ahora ya sólo nos queda decir: ¿Cómo quieren que lo redacte, cómo? Porque no hay ninguna intención de ir más allá, entre otras cosas, porque hay una preocupación mucho más importante ahora que son ‘los tráficos’.

En este ámbito, el de <<mantener y aumentar los tráficos portuarios>>, impulsa un pacto de sostenibilidad de los tráficos en España. La patronal tiene que dar un paso y las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado también. Si las autoridades de la competencia de Europa, China y Estados Unidos dan el visto bueno a la Alianza P3 va a haber un punto de inflexión importante en los puertos. A eso España tiene que dar una respuesta como España, tiene que hacerles una propuesta firme y seria a las navieras como país para que sigamos siendo una referencia. España tiene que dar una respuesta global, no sólo de costes, también de servicio y de producción. Tiene que haber una respuesta al nivel de la demanda. En la Coordinadora siempre se ha criticado que España se vaya minando de proyectos y de plataformas sin tráfico añadido, que lo único que hacen es gastar dinero de los españoles en una infraestructura que, para lo único que sirve, es para cuestionar los tráficos de otra infraestructura también española, creando una avería importante en otra Comunidad Autónoma o incluso en la misma. El papel que se tiene que jugar ahora es ir más allá de las fronteras y de la cuenta de resultados de “mi” puerto.

En cuanto a la idea de que <<cuando se habla de pacto de sostenibilidad, lo que la práctica totalidad de los eslabones portuarios entienden es que la única sostenibilidad posible pasa por una reducción contundente del coste de la mano de obra de la estiba>>, afirma que nosotros no tenemos ningún problema en poner esas cartas boca arriba. Si “los tráficos” pasan porque en un momento dado nos tenemos que apretar el cinturón, no se nos van a caer los anillos. Somos los principales beneficiados de que los tráficos se queden aquí. **Si de la estiba depende, no se va a ir ningún contenedor de España.** Es parte de nuestra idiosincrasia. Ya estamos haciendo reducciones de costes laborales diariamente en muchos puertos”<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Miguel Jiménez, Antolín Goya: “Si de la estiba depende, no se va a ir ningún contenedor de España”, Diario del Puerto, 14-11-13, Barcelona, pp. 6 y 7. Vid. también, Redacción, Coordinadora obvia el Observatorio y ofrece a los terminalistas un estudio de contenedores, Diario del Puerto, 25-3-14, Barcelona, p. 3. Redacción, Estibadores impulsarán un pacto por la sostenibilidad de tráficos, Europa Sur, 25-3-14, Cádiz, p. 32. Redacción, Coordinadora propone impulsar un pacto por la <<sostenibilidad>> de los trasbordos en los puertos españoles, Marítimas, 26-3-14, Barcelona, p. 3.

#### **d.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.**

El Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, a través de su Secretario General D. Antonio Benito, en delegación de su Presidente D. Manuel Teruel Izquierdo, considera acertado que se haya establecido un número cerrado de servicios portuarios, así como el régimen de licencia y el fomento de la competencia, al igual que la subsidiariedad estricta de la intervención pública. Las matizaciones a esta opinión favorable se plantean precisamente en aquellos puntos en los que los mencionados principios no se han recogido con la debida amplitud: el servicio de practica y el de manipulación de mercancías.

La dificultad de introducir la competencia en el practica y el papel que desempeñan los prestadores de este servicio en la garantía de la seguridad del puerto lo sitúan en el límite de la técnica de la licencia. No resulta fácil proponer que estos profesionales se incorporen a la plantilla de las Autoridades Portuarias, lo que podría plantearse como consecuencia lógica de lo arriba expuesto, ya que esta alternativa también podría ocasionar importantes problemas; baste recordar el ejemplo de los controladores aéreos.

En cambio, sí es relativamente fácil hacer una propuesta alternativa a la regulación vigente en relación con el servicio de manipulación de mercancías. La Ley de 2.003, o la de 2.010, deberían haber eliminado la obligatoriedad de la pertenencia a la SAGEP y haber establecido una fórmula para cohonestar la libertad de empresa (cualquier ETT debería estar en condiciones de operar en este mercado) con el interés público (exigencia de cualificación profesional a los trabajadores y de suficiente oferta a las ETTs para garantizar el buen funcionamiento del puerto en momentos de punta de trabajo).

Al no haberse resuelto el principal problema de la estiba, que es la obligatoriedad de la pertenencia a la SAGEP, la exención de la carga y descarga de automóviles nuevos del servicio portuario de manipulación de mercancías constituye un trato desigual para un determinado sector productivo, que se considera positivo y que tal vez haya contribuido a la captación de importantes inversiones en las plantas de ensamblaje españolas en fechas recientes, pero que no se entiende por qué no se hace extensivo a otros sectores igualmente estratégicos<sup>121</sup>.

Por su parte, la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE), representada por su Presidente D. Adolfo Utor Martínez, quien suscribe el Preámbulo de los Informes ANAVE sobre <<Marina Mercante y Transporte Marítimo 2.012/2.013 y 2.013/2.014>>, resaltaba el hecho de que la Comisión Europea retomó en 2.012 una materia fundamental para el sector naviero y de muy compleja evolución en el pasado, como es <<la política europea en materia de puertos y servicios portuarios>>. Inicialmente, la Comisión pareció evitar el enfoque “transversal” que había conducido al rechazo de dos propuestas de Directivas para el Parlamento, lanzando estudios separados sobre dos de los asuntos más

---

<sup>121</sup> La posición del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, constituye la respuesta de su Secretario General D. Antonio Benito, por delegación de su Presidente D. Manuel Teruel Izquierdo, de fecha 18 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien escribe las presentes líneas.

conflictivos: las exenciones de practica y el servicio de estiba. Pero, a finales de mayo de 2.013, la Comisión sorprendió **proponiendo un Reglamento** que no aborda la problemática laboral del servicio de estiba, sino que pretende se autoregule por medio del “diálogo social”. Sin embargo, finalmente, dicho proyecto fue archivado por el Parlamento Europeo antes de disolverse en 2.014.

No obstante destacaba que continuaba abierto el “**caso contra la legislación española del servicio estiba**”, sobre el que la Comisión envió un dictamen motivado en octubre de 2.012 y al que el Gobierno español contestó defendiendo su compatibilidad con las libertades reconocidas en los Tratados de la UE. En noviembre de 2.013, a raíz de una denuncia, la Comisión Europea envió al Tribunal de Luxemburgo una demanda contra la **legislación aplicable en España al servicio portuario de manipulación de mercancías** (estiba). Considerando que era probable que el asunto no se resolviera hasta mediados de 2.015. Pero debía de tenerse en cuenta que, en mayo de 2.014, dentro del “Programa Nacional de Reformas”, el Gobierno aprobó “*compatibilizar la legislación española con las propuestas normativas de la Unión Europea*”; lo que parecía dar a entender que se pretendía modificar la legislación antes del fallo del Tribunal. Y también que, en el ámbito portuario, el **Observatorio Permanente de los Servicios Portuarios** ha celebrado en este período sus dos primeras sesiones plenarias y se han presentado los resultados de estudios sobre la estructura de costes de las terminales de contenedores y de los servicios técnico-náuticos. Para 2.014, se iba a analizar la estructura de costes de una terminal ro-ro y se calcularían los costes de los diferentes servicios portuarios para varias ‘siluetas’ de buques-tipo en todos los puertos españoles. Lo que consideraba que se trataba, sin duda, de una experiencia interesante y probablemente pionera a nivel mundial, de la que, a medio plazo, podrían surgir resultados tangibles de mejora de la eficiencia y competitividad de los puertos españoles. El Presidente de los armadores, D. Adolfo Utor, sin embargo, durante la celebración de II Congreso Marítimo Nacional que tuvo lugar en Santander los días 23 a 25 de septiembre de 2.014, mantuvo una posición más directa al **criticar abiertamente la actual configuración de los servicios portuarios** al hilo de una exposición en la que mantuvo la necesidad de contar con un sector naviero fuerte algo que, a su juicio, no sucede en la actualidad y que pasa por la competitividad del sistema portuario y la reducción de costes. Defendiendo en este contexto que “*hay que propiciar la autoprestación y que el reglamento de practica –en referencia a las posibilidades que ofrece de exención-, siempre protegiendo la seguridad, se aplique en toda su extensión*”<sup>122</sup>.

Finalmente, conviene resaltar que la **Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP)**, en la persona de su **Secretario General, D. José Manuel González Gil de Bernabé**, mantiene, en relación con el régimen de prestación de los servicios portuarios que, en lo que se refiere a las lonjas de pescado, las Cofradías de Pescadores se encuentran interesadas en participar en los concursos para obtener su concesión; para hacer

---

<sup>122</sup> Vid. *el Informe de Asociación Nacional de Navieros Españoles (ANAVE) sobre <<Marina Mercante y Transporte Marítimo 2.012/2.013>>*, Preámbulo del Presidente de ANAVE, **D. Adolfo Utor Martínez**, p. 5. E *Informe de Asociación Nacional de Navieros Españoles (ANAVE) sobre <<Marina Mercante y Transporte Marítimo 2.013/2.014>>*, Política Nacional Sectorial, pp. 28 y 29. Sandra Lorente, *Las navieras arremeten contra los servicios portuarios por no buscar el interés general*, El Vigía (Edición Nacional), 29-9-14, Barcelona, p. 16.

valer los intereses del sector y controlar la calidad del producto en los puertos de interés general, dada la menor cuota de tráfico pesquero en relación con el total que en los transferidos a las Comunidades Autónomas. Precisamente, durante su intervención ante la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados en 2.009, ya incidió en la importancia que tienen las lonjas y la subasta pública para las Cofradías de Pescadores. En concreto, informaba que más de 70 Cofradías que pertenecen a la Federación Nacional habían decidido constituir la <<Asociación Nacional de lonjas de contratación de pescado>>, entre cuyos fines principales no sólo está el intercambiar información sobre experiencias, precios, o la morosidad de los compradores, sino también el agrupar al sector artesanal que diariamente pone un producto de alta calidad en las lonjas y que compite desfavorablemente con las importaciones. Y en esta Asociación están incluidas las Cofradías de Pescadores que tienen la concesión de la lonja en puertos de interés general: Castellón, Ferrol, Tarifa, Algeciras, Tarragona, Ibiza y Cartagena.

La Federación Nacional entiende que, en estos momentos de crisis, con los mercados globalizados, si no se actúa coordinadamente se pueden estar facilitando las operaciones de la economía sumergida, que busca realizar las transacciones de la venta de pescado sin utilizar las lonjas. En este sentido, recordó que el Proyecto de Ley de Pesca Sostenible que afortunadamente no vio la luz, podría haber tenido efectos negativos al proponer la modificación del artículo 70 de la Ley 3/2.001 de Pesca Marítima del Estado que actualmente obliga a que el pescado pase por la lonja. Ley que fue aprobada por amplio consenso<sup>123</sup>.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS	
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados	-Destaca expresamente, como principios que resumen la ley, la eficiencia y la sostenibilidad articulándose: liberalizando la autoprestación, ampliando las prestaciones de los servicios portuarios y liberalizando la estiba al mismo tiempo que se garantiza la estabilidad del empleo.
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados	-La nueva ley promueve un nuevo régimen de prestación de servicios: el libre acceso reglado. Cada paso que avanzamos en la liberación viene acompañado de una regulación garantista de la seguridad, de la calidad y de la consolidación del empleo.
Portavoz de Coalición Canaria en el Senado	
Miembros de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Los Verds en el Congreso de los Diputados	

<sup>123</sup> La opinión de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP) ha sido obtenida mediante contestación de su Secretario General, **D. José Manuel González Gil de Bernabé**, de fecha 4 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien redacta las presentes líneas.

Portavoz del Grupo de Convergència i Unió en el Congreso de los Diputados	
Ministra de Fomento	-Promueve la competitividad y la eficiencia de los servicios, respecto de los que es relevante la presencia inversora del sector privado, mediante la adopción por la Administración de medidas como: la rebaja de las tasas portuarias por servicios; el aumento de las bonificaciones; la rebaja de las tarifas por servicios públicos, nuevos referenciales de calidad de tráfico; y el desarrollo de la ley en cuanto al régimen de estiba.
Secretaría de Estado del Transporte	
Presidente de Puertos del Estado	<p>-El importante incremento de las exportaciones españolas ha evitado un descenso aún mayor de los tráficos. De todas maneras no podemos consentir que se pierda el tráfico ‘hub’ de contenedores.</p> <p>-La solución está en ganar competitividad lo que significa reducir costes, aumentar en eficiencia y ganar en fiabilidad.</p> <p>-Tenemos costes laborales de la estiba que son importantes y que han de trabajarse para mantenernos a nivel del mercado.</p> <p>-En cuanto a la eficiencia, destaca los acuerdos alcanzados con Organismos públicos involucrados en las actividades de control del ámbito portuario (Aduanas, Sanidad Exterior, Sanidad Animal y Vegetal, SOIVRE, etc.) para incrementar la eficiencia de los puntos de inspección fronteriza (PIF), así como la colaboración activa en el diseño de la “ventanilla única aduanera” impulsada por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria.</p> <p>Otros aspectos destacados han sido la creación del Observatorio de los Servicios Portuarios, la modificación de los Pliegos de Prescripciones Particulares de los servicios portuarios y el diseño del modelo de regulación del transporte terrestre.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (p.d. del Presidente)	<p>-La totalidad de los servicios portuarios se prestan por empresas privadas.</p> <p>-Se pretende que la prestación de los servicios portuarios se realice en condiciones exigentes en cuanto a calidad, fiabilidad y seguridad, aunque eso pueda limitar el acceso de posibles operadores. Por otra parte, tampoco la “<i>actividad portuaria real</i>” en el conjunto de puertos gestionados permite la presencia de muchos prestadores.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Bilbao	<p>-La prestación de servicios portuarios requiere por parte de los respectivos licenciarios de la materialización de importantes inversiones que son difíciles de amortizar en un escenario espacial y económico limitado.</p> <p>-Aunque en el caso del puerto de Bilbao sus titulares –uno por servicio- prestan servicios de contrastada calidad y competitividad, siendo</p>

	deseable en todo caso una mayor concurrencia de operadores.
Representante de la Autoridad Portuaria de Barcelona (p.d. del Presidente)	<p>-Todos los servicios portuarios se prestan por empresas privadas.</p> <p>-Para una Autoridad Portuaria regular la prestación de los servicios portuarios es complicado, ya que se trata de actividades clave para el buen funcionamiento del puerto y para su competitividad, pero que, al mismo tiempo, tradicionalmente han estado en manos de unos pocos operadores. En el caso del puerto de Barcelona, se está haciendo lo posible por promover la competencia, pese a esas dificultades. En estas cuestiones la ley es ciertamente mejorable.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Valencia (p.d. del Presidente)	<p>-Todos los servicios se prestan por operadores privados.</p> <p>-La mayoría de los servicios portuarios que se prestan en la Autoridad Portuaria se hacen a través de operadores privados. El principal beneficio es que se minimiza el papel de la Administración en actividades que un privado puede realizar promoviendo la competencia.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Algeciras (p.d. del Presidente)	<p>-Por su mayor incidencia y posible afección al puerto cabría destacar el servicio de manipulación de mercancías, que aunque se viene prestando por 8 empresas, 2 de ellas ocupan el 99% de la plantilla de personal de la Sociedad de Estiba SAGEP, con más de 1.500 efectivos, lo que ocasiona una altísima dependencia de la actividad en este colectivo. Adicionalmente comenta que, dada la forma de distribución del accionariado que se establece en el TR, los socios minoritarios, con una actividad mínima para el conjunto de ellos, adquieren un nivel de riesgo societario muy alto, un 37,5% acumulado para todos ellos.</p> <p>-En cuanto al resto de servicios, las solicitudes de licencias que se reciben se vienen cursando con total normalidad. En las que existe un único prestador, como el amarre o el remolque, no se han recibido solicitudes de nuevas empresas interesadas para la prestación de estos servicios.</p>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril	<p>-Se trata de un puerto pequeño, con un tráfico creciente, cuyos servicios portuarios pueden ser atendidos en la mayoría de los casos por una sola compañía, dado su volumen de negocio.</p> <p>-El Observatorio Permanente ha dado transparencia a la prestación de los servicios portuarios; lo que siempre es positivo, permitiendo el acceso a la información de los clientes, los operadores, las compañías, etc.</p> <p>-Los miembros del Comité de Servicios Portuarios aportan sus conocimientos y experiencia en la elaboración de los Pliegos de Prescripciones</p>



	<p>Particulares.</p> <p>-La AP fomenta las condiciones de competencia efectiva en la prestación de los servicios portuarios.</p>
Presidenta de la Autoridad Portuaria de Villagarcía de Arousa	<p>-Se está trabajando en su continua adaptación y mejora a fin de ofrecer estándares de servicio cada vez más elevados con especial atención a la calidad, la sostenibilidad y el medio ambiente.</p> <p>-Al ser un puerto pequeño es posible prestar un servicio directo, cercano, con rapidez de respuesta y sin esperas, lo que sin duda representa una gran ventaja, además de ser muy competitivo en sus costes.</p> <p>-Pero, por los mismos motivos, y considerando el volumen de tráfico del puerto, ello hace que no resulte tan atractivo para que se incremente el número de prestatarios del servicio.</p>
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	<p>-El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, marca una línea de actuación que “<i>puede ser cambiada</i>” por la Sentencia que dicte el Tribunal de Luxemburgo a propósito de la organización del servicio de manipulación de mercancías.</p>
Consejero Delegado de NOATUM	<p>-Con volúmenes de carga decrecientes, la estiba en España ha caído en un círculo vicioso que provoca mayores costes de mano de obra cuanto menor es la actividad. Por ello son necesarios mayores volúmenes para hacerlo virtuoso y contener dichos costes.</p>
Representantes de la Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos, CEACNA	
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, CETM	<p>-Impulsa un pacto de sostenibilidad de los tráficos en España. La patronal tiene que dar un paso y las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado también. Si las autoridades de competencia de Europa, China y Estados Unidos dan el visto bueno a la Alianza P3 va a haber un punto de inflexión importante en los puertos.</p> <p>-España tiene que dar una respuesta global, no sólo de costes, de servicio y de producción. Tiene que haber una respuesta al nivel de la demanda.</p> <p>-Si “los tráficos” pasan porque en un momento dado nos tenemos que apretar el cinturón, no se nos van a caer los anillos.</p>
Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE	<p>-Destaca el hecho de que la Comisión Europea retomó en 2.012 una materia fundamental para el sector naviero y de muy compleja evolución en el pasado, como es &lt;&lt;la política europea en materia de puertos y servicios portuarios&gt;&gt;.</p> <p>-Inicialmente la Comisión pareció evitar el enfoque “transversal” que había conducido al rechazo de dos propuestas de Directivas para el Parlamento, lanzando estudios separados sobre dos de los asuntos más conflictivos: las exenciones de</p>

	<p>practicaje y el servicio de estiba. Pero, a finales de mayo de 2013, la Comisión sorprendió proponiendo un Reglamento que no aborda la problemática laboral del servicio de estiba, que pretende se autoregule por medio del “<i>diálogo social</i>”.</p> <p>Defiende la autoprestación de servicios y la exención del practicaje sin merma de la seguridad.</p>
Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (p. d.)	<p>-Considera acertado que se haya establecido un número cerrado de servicios portuarios, así como el régimen de licencia y el fomento de la competencia, al igual que la subsidiariedad estricta de la intervención pública. Las matizaciones a esta opinión favorable se plantean precisamente en aquellos puntos en los que los mencionados principios no se han recogido con la debida amplitud: el servicio de practicaje y el de manipulación de mercancías.</p> <p>-La dificultad de introducir la competencia en el practicaje y el papel que desempeñan los prestadores de este servicio en la garantía de la seguridad del puerto lo sitúan en el límite de la técnica de la licencia.</p> <p>-En cambio, sí es relativamente fácil hacer una propuesta alternativa a la regulación vigente en relación con el servicio de manipulación de mercancías.</p>
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores.	<p>-Las Cofradías de Pescadores se encuentran interesadas en participar en los concursos para obtener la concesión de las lonjas de pescado para hacer valer los intereses del sector y controlar la calidad del producto en los puertos de interés general; dada la menor cuota de tráfico pesquero en relación con el total que en los transferidos a las Comunidades Autónomas.</p> <p>-La Federación Nacional entiende que en estos momentos de crisis, con los mercados globalizados, si no se actúa coordinadamente, se pueden estar facilitando las operaciones de la economía sumergida que busca realizar las transacciones de la venta de pescado sin utilizar las lonjas.</p>

**Tabla de posiciones 8**

Fuente: Elaboración propia.

**B.- Consideraciones generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de los actores de la política portuaria en relación con la nueva regulación de la prestación de los servicios portuarios.**

Los grupos políticos mayoritarios con representación parlamentaria, el Popular y el Socialista, juzgan muy positivamente el modelo de prestación de los servicios portuarios que en realidad supone una profundización en el ya existente con anterioridad. Para ello parten de las ideas básicas que inspiran el nuevo régimen: una mayor libertad en la prestación del servicio, pero de modo reglado, para dotar de mayor garantía tanto al operador como al usuario. Y, más específicamente, en cuanto al modelo del servicio de manipulación de carga, se alcanza a través de las SAGEPs un modelo singular con sociedades anónimas de capital íntegramente privado pero con obligaciones públicas que garantizan la estabilidad en el empleo de los estibadores.

Los responsables del Acuerdo Político-administrativo en sentido estricto, es decir, la titular de Departamento de Fomento y el Presidente de Puertos del Estado encargados de la implementación de la política portuaria abogan por el más amplio desarrollo de los principios que inspiran la Ley en materia de prestación de servicios públicos –libre acceso reglado y competencia entre operadores- pero poniendo el acento en la perspectiva económica de conseguir los mejores ratios para el conjunto del sistema. Es necesario ganar en competitividad, eficiencia y fiabilidad para no perder tráfico portuario. Obviamente ello obliga a implementar todo un amplio repertorio de medidas que dependen directamente de su competencia: rebaja de tasas portuarias, aumento de las bonificaciones, rebaja de tarifas por servicios generales, revisión de los pliegos de prescripciones generales y medidas de agilización administrativa tales como la ventanilla única o la estandarización de los controles sanitarios, aduaneros y fiscales. Sin embargo, como se advierte a lo largo del Capítulo, dichas medidas son sólo una parte de las que se estiman necesarias. Las otras han de adoptarlas “motu proprio” los miembros de cada comunidad portuaria en la búsqueda de la mejor oferta de los servicios que prestan.

Las Autoridades Portuarias, por su parte, en su doble condición de Organismos encargados de la implementación y grupo-objetivo, asumen en su totalidad la filosofía que inspira la ley en cuanto al régimen de prestación de servicios. Pero, al mismo tiempo, ponen de manifiesto los límites materiales que dificultan obtener unos mejores resultados. Así, la práctica totalidad de los gestores portuarios afirman que tienen como prioridad la prestación de unos servicios de calidad aunque ello restrinja el número de operadores interesados. En cualquier caso, las empresas interesadas suelen ser pocas debido a la envergadura de los presupuestos necesarios para el desarrollo de la actividad, por lo que evidentemente sería deseable promover la concurrencia de nuevas corporaciones. En todo caso, queda claro que la inmensa mayoría de los servicios portuarios que se prestan en los puertos de interés general los son por empresas privadas sin que haya habido supuestos de restricción del número de operadores por motivos técnicos u económicos.

Los grupos-objetivo privados analizados, todos ellos relacionados con el sector de la estiba, muestran un claro interés por incrementar el volumen de tráfico como solución para alcanzar la necesaria rentabilidad del servicio. Las posiciones, sin embargo, adquieren

matices particulares. La agrupación de empresarios de estiba se limita a mostrar su preocupación sobre la posible falta de compatibilidad del régimen vigente de la estiba con la normativa europea, aunque cabe pensar que desde una posición liberalizadora del servicio. La corporación titular de terminales de carga, ‘Noatum’, aboga por una mayor flexibilidad, productividad y rebaja de los costes laborales para conseguir el ‘*círculo virtuoso*’ que permita una senda de crecimiento. Y, por último, la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar defiende un pacto global de sostenibilidad de la estiba entre los empresarios, los trabajadores y los responsables de la Administración portuaria para presentar una oferta conjunta a las empresas armadoras internacionales. Lo que, en última instancia, trasluce los intereses particulares que subyacen en cada uno de los actores del sector.

Los usuarios consultados o respecto de los que se tiene información sobre cuál sea su posición muestran una gran variedad de criterios. Así, el Consejo Superior de Cámaras estima positiva la regulación general de los servicios portuarios que da entrada al sector privado en régimen de libre concurrencia y precisamente cuestiona los supuestos en los que se ponen trabajos a este ‘esquema común’ como son los del practicaaje y la estiba. La Asociación de armadores, por su parte, muestra su interés por los informes y los proyectos de la Comisión Europea en torno a dos temas clave: las exenciones al practicaaje y la regulación de la estiba; en la medida en que pudieran dar lugar a una futura regulación. Y finalmente, la Federación de Cofradías de Pescadores centra su interés en las posibilidades de sus asociados en obtener la licencia para la gestión de las lonjas de pescado y en el necesario control de la pesca que se desembarca para evitar una competencia desleal. Pero, en cualquier caso, no parece que exista una posición común sobre el régimen de prestación de los servicios portuarios sino más bien posiciones particulares sobre temas específicos, partiendo de una visión positiva de la filosofía general de la ley.

## **6.- CONSIDERACIONES FINALES RESPECTO DE LA POLÍTICA PORTUARIA RELATIVA A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.**

Frente al <<régimen público>> de prestación de los servicios portuarios de la Ley de 1.992, que los calificaba como actividades de prestación asignadas por la ley a las Autoridades Portuarias –léase servicios públicos- en régimen de Derecho privado, con una regulación especial para la estiba -que era gestionada por las Sociedades Estatales de Estiba-, la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, impulsada por el Partido Popular, pretendió reforzar el <<*protagonismo privado en las actividades de tipo prestacional en los puertos*>>. De esta manera, los denominados “servicios básicos”, que eran los que atendían a la realización de actividades de tráfico portuario divisibles e individualizables, serían prestados en adelante por los particulares en régimen de libre competencia. Consagrándose, además, la libertad de acceso a la prestación del servicio. Mientras que las Autoridades Portuarias, actuando de acuerdo con el principio de subsidiariedad, tendrían un papel regulatorio e incentivador.

Siendo este el marco regulatorio, el Gobierno sostenido por el Partido Socialista elaboró un anteproyecto de ley, en el año 2.005, que tenía como objetivo el que las

Autoridades Portuarias recuperaran la titularidad de la totalidad de los servicios portuarios, en una operación de <<republicatio>>. La operación se sustentó en dos ideas fundamentales: las Autoridades Portuarias deberían liderar la “oferta portuaria global” que precisa de una actuación coordinada, en la medida en que el <<servicio completo>> constituye la suma de los servicios prestados por los distintos agentes; y, en segundo lugar, que la privatización del servicio no exige necesariamente la liberalización absoluta de la prestación. Se hacía sobre todo hincapié en la exigencia de una coordinación de los distintos servicios portuarios, en especial de los técnico-náuticos y de manipulación de mercancías. Sin embargo, la reforma proyectada carecía de los apoyos suficientes tanto en el ámbito parlamentario como por parte de los agentes sociales y económicos para asegurar una tramitación parlamentaria sin dificultades.

En cuanto a las <<posiciones de los actores con carácter previo a la formulación de la nueva política en lo relativo al régimen de los servicios portuarios>>, la práctica totalidad de los actores públicos –parlamentarios, responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento y Puertos, así como los Presidentes de las Autoridades Portuarias– defendieron un doble objetivo: El <<libre acceso reglado>> a la prestación de los servicios portuarios básicos que asegurara la libre prestación por los particulares y el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y, a la vez, evitara la creación de posiciones de dominio. Al tiempo que propugnaban el establecimiento de un <<modelo único de estiba>> conformado sobre la base de sociedades mercantiles privadas con intervención pública que permitiera a los operadores de estiba actuar con la necesaria eficacia y que garantizara los derechos laborales de los trabajadores del sector.

En este segundo punto, con la excepción de los representantes de Comisiones Obreras y de UGT que defendían un “modelo semipúblico” de organización de la estiba, el resto de los grupos-objetivo (ANESCO, representantes de terminales privadas de carga y CETM) mostraba bastante coincidencia en sus propuestas que se encaminaban hacia el logro de una mayor flexibilidad en el régimen de prestación de los servicios portuarios que permitiera atender a la demanda en condiciones de competencia. Abogaban por el mantenimiento del “modelo de las APIEs” que facilita el diálogo directo entre empresarios y trabajadores; así como la supresión de la exigencia de un mínimo del 25% de trabajadores fijos por parte de las empresas de estiba.

El <<nuevo régimen de prestación de los servicios portuarios formulado>> apuesta por desarrollar al máximo los instrumentos que aseguren la defensa de la competencia entre los distintos operadores privados radicados en el puerto. Para ello perfecciona el régimen de incompatibilidades de los operadores tratando de evitar “prácticas colusorias”; dota a las Autoridades Portuarias de mayores competencias de supervisión y control de la prestación de los servicios portuarios, pudiendo poner en conocimiento de las Autoridades de la competencia las infracciones que observen. Y además establece un completo régimen de traslado de la información generada por los agentes privados tanto al denominado <<Comité de Servicios Portuarios>> del Consejo de Navegación y Puerto, como al <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios>> o directamente a las mismas Autoridades Portuarias por parte de las respectivas Sociedades Gestoras de la Estiba (SAGEPs).

Y precisamente, el otro aspecto destacado del nuevo régimen de servicios lo constituye el perfeccionamiento del régimen de la estiba: estableciendo diversas reglas que tratan de compaginar la estabilidad de los trabajadores de estiba con un impulso en la competitividad; y constituyendo un sistema organizativo autónomo de las propias empresas –SAGEPs- que participan alícuotamente al 50% de su capital social, mientras que el otro 50% se reparte en función del volumen de actividad del operador, tratando de evitar situaciones de dominio de las grandes compañías.

En cuanto a la <<implementación del nuevo régimen de prestación de los servicios portuarios>>, la actividad desplegada por los operadores de estiba en las principales Autoridades Portuarias españolas (Algeciras, Valencia, Barcelona y Las Palmas) en el “tráfico de contenedores de tránsito” pone de manifiesto la dura lucha comercial existente por captar el interés de las principales navieras mundiales. La competencia interportuaria se plantea tanto en el plano nacional –donde Algeciras emerge como el puerto líder del <<tráfico hub>> frente a las otras tres Autoridades Portuarias citadas- como en el internacional dado que, en los últimos años, se han desarrollado fuertemente otros enclaves portuarios próximos (Gioia Tauro, Tánger Med o Sines) que amenazan seriamente el crecimiento de este tipo de actividad por las principales dársenas españolas. De esta manera, los operadores privados de cada puerto junto con su Autoridad Portuaria –ésta última sólo en cuanto al cobro de las tasas y la prestación de los servicios generales- realizan “la oferta portuaria global” que es la que, en última instancia, ha de convencer a los potenciales clientes, las navieras. En el ámbito de la “competencia interportuaria”, pues, en un contexto como el actual que es calificado por los responsables portuarios de “rabiosa competencia” entre puertos, la apuesta de los máximos responsables de la gestión portuaria no podía ser otra que la de “ganar competitividad” para impulsar la captación de tráfico que les permitiera ganar peldaños en el panorama portuario nacional e internacional. De modo que la solución pasa por ganar en competitividad, aumentando la eficiencia, reduciendo costes, mejorando la calidad y la fiabilidad; en definitiva, siendo más productivos –especialmente en el tráfico de tránsito- lo que redundará, además, en el resto de tipos de tráfico.

La “competencia intraportuaria”, por su parte, generada entre los distintos operadores de un mismo puerto, constituye precisamente una de las claves sobre las que descansa el nuevo régimen portuario que ha pretendido garantizar el libre acceso reglado a prestadores independientes mediante un sistema más transparente de otorgamiento de licencias y mediante una regulación más detallada de las incompatibilidades en el capital social de otras compañías. Pues bien, en este panorama de fomento de la libre y leal competencia destacan tres fenómenos que muestran la funcionalidad práctica del principio: 1) El control que lleva a cabo Puertos del Estado del nivel de competencia existente en cada puerto con posible denuncia ante la CNMC; 2) la revisión realizada de los Pliegos de prestación de servicios portuarios actualmente en vigor; y 3) la práctica, detectada en algún puerto del sistema, desarrollada por ciertos agentes privados consistente en impugnar sistemáticamente los acuerdos de la Autoridad Portuaria respectiva relativos a licencias y autorizaciones concedidas a otras empresas, con el propósito no confeso de obtener una “ventaja comercial” frente a sus competidores.

Asimismo, dentro de este panorama de competencia, merece especial atención el conflicto surgido entre España y la Unión Europea a propósito de la vigente regulación de la estiba en el Texto Refundido de la Ley de Puertos: La Comisión Europea envió el 27 de septiembre de 2.012 a España un Dictamen motivado sobre la organización del servicio de estiba dentro del procedimiento de infracción de la UE; estimando que puede generar obstáculos a los operadores para la libre contratación de trabajadores así como una restricción al libre establecimiento de los empresarios de otros Estados miembros. Con la consecuencia de que, en el caso de que España no informara a la Comisión en el plazo de los dos meses concedido de las medidas adoptadas para garantizar el pleno cumplimiento del Derecho de la UE, la Comisión podría someter el asunto al Tribunal de Justicia de la UE, lo que finalmente hizo el 18 de noviembre de 2.013. El litigio planteado se resolvió por la Sentencia de 11 de septiembre de 2.014 que dinamita el Sistema de las SAGEPs, abriendo una etapa de diálogo entre el conjunto de los actores para acordar un modelo alternativo.

Por otra parte interesa destacar que, en el régimen de prestación de los servicios portuarios, comerciales o de otro tipo, el concepto de <<calidad>> –siempre variable- va indisolublemente asociado, a cuál sea el grado de satisfacción de los usuarios o clientes en relación con los fondos invertidos para su mantenimiento. De modo que la ‘*ratio de eficiencia*’ del conjunto de la comunidad portuaria, dentro de un nivel aceptable de satisfacción del destinatario final, determinará el grado de calidad obtenido. En este contexto, las Autoridades Portuarias realizan una labor de incentivo de diversas iniciativas dirigidas a mejorar la calidad y la eficiencia global de los servicios portuarios, entre las cuales se puede citar: la conservación de las instalaciones; los requerimientos de calidad en los Pliegos de prestación de los servicios; el establecimiento de protocolos que garanticen la coordinación con otras Administraciones; las bonificaciones a la tasa de actividad; el impulso a la especialización de las terminales en determinados tráficos; o el fomento de la ‘marca registrada’ o del ‘servicio registrado’, entre otros.

Pues bien, entre los instrumentos para asegurar la mejora constante en la calidad de los servicios portuarios destaca sobremanera la constitución, el 11 diciembre de 2.012, del <<*Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios*>>. Ya desde las reuniones iniciales, se creó la estructura normativa y técnica necesaria para comenzar a funcionar (con la aprobación del Reglamento interno y la creación de la Oficina Técnica); y se fijó con precisión cuales serían los ejes, los temas prioritarios de actuación y los instrumentos para la investigación del mercado de los servicios portuarios (estudios, bases de datos, aplicaciones informáticas, sistemas de información, página web, e informes anuales). Todo lo anterior con un carácter polivalente, de información y asistencia, en una triple dimensión de atención al sistema de puertos de interés general, a los operadores y a los usuarios.

En relación con <<*la evaluación de la nueva política pública sobre el régimen de los servicios portuarios*>>, el Presidente de Puertos del Estado comenta, en referencia al ejercicio 2.013, que si no se hubiera producido el enorme incremento de las exportaciones españolas por vía marítima, la caída de tráficos hubiera sido mucho más acusada en nuestro país. En este punto, considera que no podemos permitirnos que una parte muy importante de nuestros tráficos –el tráfico de contenedores en tránsito (25% de los tráficos totales, 44%

de la mercancía general, 61% de la mercancía de contenedores)- se pierda irreversiblemente. La solución no es otra que la de ganar competitividad. Y ganar competitividad en los puertos significa reducir costes, aumentar en eficiencia y ganar en fiabilidad.

Un conjunto de ideas que, en realidad, asume el resto de participantes en la política portuaria en la medida en que el régimen de servicios constituye el elemento clave para la operatividad del sistema y que trasluce la atención permanente que prestan sobre cuál sea la evolución del sector en relación con el ciclo económico. En efecto, todos los actores, públicos y privados, que participan en la evaluación acogen positivamente el nuevo modelo de prestación de los servicios portuarios aunque se aprecien lógicamente matices en relación con aspectos específicos. Como ocurre con la regulación de la estiba portuaria o la exención del practicaaje. Y, sobre todo, con la articulación de medidas concretas para, a partir de la regulación en vigor y la que se pueda consensuar, establecer las condiciones laborales, técnicas y económicas que permitan ganar competitividad obteniendo mayores cuotas de tráfico portuario.



## **CAPÍTULO VIII**

### **EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.**

## **CAPÍTULO VIII**

### **EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.**

#### **1.- EL RÉGIMEN ECONÓMICO ESTABLECIDO POR LA LEY 48/2.003 QUE RENOVÓ EL SISTEMA ORIGINAL DE LA LEY DE PUERTOS.**

A.- La actualización y renovación del sistema portuario estatal. ....Pág. 579

B.- La modificación del régimen económico y de prestación de los servicios en los puertos de interés general desarrollada por la Ley de 26 de noviembre del 2.003. La redefinición del ámbito portuario.....Pág.580

C.- El anteproyecto de Ley de 2.005, elaborado por el Gobierno socialista, contenía una serie de innovaciones concretas de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.....Pág. 585

#### **2.- POSICIONES DE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN RELACIÓN CON LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA EN MATERIA ECONÓMICO-PORTUARIA.**

A.- Posiciones manifestadas por los portavoces de los grupos parlamentarios...Pág. 587

B.- Intervención de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento.....Pág. 588

C.- Manifestaciones realizadas por los representantes de las Autoridades Portuarias –actores públicos- que se comportan, en parte, como grupos-objetivo.....Pág. 589

D.- Participación de los beneficiarios.....Pág. 592

E.- Intervenciones de los grupos-objetivo.....Pág. 594

F.- Comentarios sobre las posiciones del conjunto de actores públicos y privados.....Pág. 601

G.- Análisis DAFO respecto del diseño del régimen económico en la política portuaria del Estado a partir del conjunto de posiciones manifestadas por los actores públicos y privados y de las grandes ideas que definían el ámbito del debate.....Pág. 603

#### **3.- LA FORMULACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA EN MATERIA ECONÓMICA: CONTENIDO DEL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).**

A.- Exposición de los contenidos económicos más destacados de la nueva política portuaria.....Pág.605

B.- Análisis del Programa Político Administrativo aprobado en materia económica.....	Pág. 614
--	----------

#### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL.**

A.- Recursos del sistema económico de puertos de interés general.....	Pág. 615
---	----------

a.- La situación económico-financiera “ <i>como consecuencia de la entrada en vigor de las nuevas medidas</i> ”.....	Pág. 615
--	----------

b.- Medidas adoptadas por Puertos del Estado de devolución de los importes indebidamente cobrados por las tasas portuarias anuladas en aplicación de la Ley de Puertos.....	Pág. 616
---	----------

c.- Adopción por parte de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias de medidas tendentes a ganar competitividad internacional y captar “tráfico portuario” consistentes en la rebaja de los gravámenes y bases de valoración de las tasas portuarias, en aplicación de la nueva política portuaria.....	Pág. 617
--	----------

d.- La dotación del Fondo de Compensación Interportuario permite asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de puertos del Estado.....	Pág. 621
---	----------

B.- La polémica surgida con ocasión de la modificación de la tasa de ayudas a la navegación.....	Pág. 624
--	----------

C.- Nivel y estructura de las inversiones portuarias y examen de las medidas específicas adoptadas para el fomento de las mismas en el << <i>Plan de Medidas para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia</i> >>.....	Pág. 625
---	----------

D.- Cifra de negocio, ingresos y rentabilidades, deuda pública y gastos de explotación.....	Pág. 638
---	----------

E.- Valor generado y productividad.....	Pág. 647
---	----------

F.- Consideraciones sobre la implementación de la nueva formulación del régimen económico de los puertos.....	Pág. 649
---	----------

G.- El ‘cuadro de actores’ relativo a la implementación de las grandes medidas correctoras del régimen económico en la nueva política portuaria.....	Pág. 650
--	----------

#### **5.- EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA IMPLEMENTADA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN ECONÓMICO.**

A.- Posiciones de los diferentes actores de la política portuaria en relación con el régimen económico en los puertos.....	Pág. 654
--	----------

a.- Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.....	Pág. 654
---	----------

b.- Juicio que manifiestan los Portavoces de los Grupos Parlamentarios minoritarios a propósito de la nueva Ley.....	Pág. 655
c.- Opiniones que mantienen los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.....	Pág. 656
d.- Posiciones que manifiestan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen económico portuario.....	Pág. 659
e.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.....	Pág. 665
B.- Comentarios generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la nueva regulación del régimen económico de los puertos del Estado.....	Pág. 673
<b>6.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PORTUARIA EN MATERIA ECONÓMICA.....</b>	<b>Pág. 675</b>

## CAPÍTULO VIII

### EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.

#### 1.- EL RÉGIMEN ECONÓMICO ESTABLECIDO POR LA LEY 48/2.003 QUE RENOVÓ EL SISTEMA ORIGINAL DE LA LEY DE PUERTOS.

##### A.- La actualización y renovación del sistema portuario estatal.

El presente Capítulo tiene como objeto el examen de cuál sea la política pública relativa al régimen económico actual en los puertos del Estado. Para introducir el tema, conviene recordar que el régimen vigente hasta 2.010 se deducía de las adiciones y derogaciones producidas en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1.992, con motivo de la aprobación de una nueva ley en los últimos años del siglo XX. Me estoy refiriendo a la Ley de 26 de diciembre de 1.997, de modificación de la anterior Ley de Puertos, convenientemente complementada por la Ley de 2.003, sobre Régimen Económico y Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General. Esta última norma, como su propio nombre indica, ampliaba enormemente y sistematizaba la regulación relativa al marco económico; desplazando, en la práctica, la regulación originaria establecida en el año 1.992. La Ley 33/2.010, de 5 de agosto, introdujo no obstante también una destacada renovación en esta materia que ha sido recogida en el presente Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

El **diseño originario del modelo económico**, previsto en el año 1.992, contenía una muy escueta regulación del sistema de ingresos y gastos, en apenas 5 artículos de la Ley. De esta sucinta regulación merece la pena, a modo de introducción sobre el tema, destacar los siguientes <<**rasgos generales del sistema económico portuario estatal**>> comenzando por el logro de la <<**rentabilidad global del conjunto del sistema portuario y de cada uno de los puertos**>> que, en realidad, constituía el objetivo principal y único del régimen económico<sup>1</sup>. Para su consecución, Puertos del Estado debería fijar a cada una de las Entidades portuarias un producto o beneficio a obtener. Y la suma de todos los productos obtenidos debía cubrir el conjunto de los gastos del sistema (explotación, conservación y administración; cargas fiscales e intereses de empréstitos emitidos y de préstamos recibidos; la depreciación de los bienes e instalaciones; más un rendimiento razonable de la inversión neta en activos fijos para el conjunto del sistema portuario).

El <<**aprovechamiento u ocupación del dominio público portuario**>> por otorgamiento de la correspondiente autorización o concesión daba lugar al cobro de un

---

<sup>1</sup> Vid. Ley de Puertos de 27/1.992, de 24 de noviembre, en el Capítulo II del Título II, arts. 68 a 72.

‘canon’ a favor de la Autoridad Portuaria. Estando igualmente obligados al pago de un ‘canon’ los titulares de <<*servicios comerciales y de servicios al público*>> en el interior del recinto portuario por razón de su prestación. Teniendo los cánones la condición de “precios públicos”<sup>2</sup>, cuyas características, condiciones e importes eran fijados por Orden del antiguo Ministerio de Obras Públicas y Transportes, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda. Mientras, <<*la prestación de los diferentes servicios portuarios*>> por las Autoridades Portuarias daría lugar al cobro de <<tarifas>> que eran calificadas como “precios privados” cuyos límites máximos y mínimos serían fijados también por el Ministro de Obras Públicas a propuesta de Puertos del Estado, oídas las Asociaciones de usuarios de ámbito estatal directamente afectadas.

No obstante, se preveía la <<*exención del pago*>> de los cánones por la prestación de servicios al público y actividades comerciales y de las tarifas por la prestación de servicios portuarios a favor de los buques y aeronaves militares; del material y las embarcaciones de las Administraciones públicas y de la Cruz Roja. Siendo posible asimismo el establecimiento de otras exenciones y bonificaciones por el entonces denominado Ministerio de Obras Públicas a favor de las actividades humanitarias que se determinarían.

## **B.- La modificación del régimen económico y de prestación de los servicios en los puertos de interés general desarrollada por la Ley de 26 de noviembre del 2.003. La redefinición del ámbito portuario.**

La **normativa de 2.003** vino a completar la reforma iniciada en el régimen de puertos del Estado por la **Ley de 1.997** debido a la necesidad de consolidación y perfeccionamiento del modelo de gestión de los puertos del Estado en un contexto de mayor integración económica europea así como de creciente mundialización del comercio internacional. El nuevo texto legal sobre el ‘*régimen económico*’ coexistió formalmente con la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que quedaba parcialmente subsistente, constituyendo su complemento indispensable. En la práctica, sin embargo, supuso una alteración sustancial de su articulado de modo que, por ejemplo, suplió toda la regulación que contenía la citada Ley sobre el régimen económico, presupuestario, así como de utilización y gestión del dominio público portuario.

---

<sup>2</sup> El artículo 24.1 de la Ley 8/1.989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, señalaba en su redacción original que tendrían la consideración de <<*precios públicos*>> las contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por: a) la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Sin embargo, a partir de la Ley 25/1.998, de 13 de julio, la redacción del artículo dio una definición de <<*precio público*>> que lo descartaba como ingreso por la explotación del dominio público al señalar que: “son las contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados”.

En cuanto a las reformas más destacadas que aportaba al régimen portuario en lo que a la materia económica se refiere, cabe señalar que, atendiendo a un diseño sistemático de contenidos que va de la generalidad a lo más concreto, abordó la cuestión en cinco Capítulos<sup>3</sup>. Comenzando por <<**los principios y objetivos del régimen económico**>> que operan a modo de directrices que vienen a dar coherencia y consistencia al resto de la reglamentación económica y cuya eficacia repercute también en los ya examinados regímenes de prestación de los servicios y de gestión del territorio portuario. En concreto, señalaba como tales la autofinanciación del sistema portuario; la optimización de la gestión económica; la solidaridad entre los Organismos públicos portuarios; la competencia entre los puertos de interés general; la libertad tarifaria; la mejora de la competitividad de los puertos de interés general; y el fomento de la participación de la iniciativa privada<sup>4</sup>. Un completo elenco de principios de funcionamiento del sistema pues que, curiosamente, no iba a mantenerse en la Ley de 2.010. Quizás por demasiado exhaustivo y contradictorio. A continuación establecía, con rango de ley, cuáles eran <<**los recursos de los organismos públicos portuarios**>>, esto es, de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias. Destacaba a este respecto la introducción, como ingreso de Puertos del Estado, como regla general, del 4% de los ingresos devengados por las Autoridades Portuarias –del 2% en el caso de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla- en concepto de tasas cuando la versión original hablaba inespecíficamente de “*aportaciones de las Autoridades Portuarias*”<sup>5</sup>.

En tercer lugar, creaba el <<**Fondo de Compensación Interportuario**>> que venía a sustituir al ‘*Fondo de Contribución*’ para gastos, cargas e inversiones no reintegrables como instrumento de redistribución de los recursos del sistema portuario de interés general para el logro de su viabilidad y crecimiento; que convivía con el llamado ‘*Fondo de Financiación y Solidaridad*’ de inversiones portuarias reintegrables como instrumento suplementario de financiación en condiciones de mercado<sup>6</sup>. Pero el mayor interés lo acaparaba, sin embargo, el Capítulo IV que tenía como objeto ‘**la regulación de las tasas portuarias**’ distinguiendo entre los siguientes subtipos, según que gravaran la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público portuario o la recepción de servicios no comerciales prestados por las Autoridades Portuarias<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Vid. el Título I de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, referido al <<*Régimen Económico del sistema portuario de titularidad estatal*>>.

<sup>4</sup> Vid. el artículo 1 LREYPSPIG.

<sup>5</sup> Vid. el antiguo artículo 30 LPEMM en su versión de 1.992.

<sup>6</sup> Vid. los antiguos artículos 46 y 47 de la LPEMM de 1.992. El último modificado por la Disposición final 2ª de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>7</sup> Vid. el artículo 14 LREYPSPIG.

<i>Clases de tasas portuarias en la LREYPSPIG 48/2.003.</i>	
a) Por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público	b) Por la prestación de servicios no comerciales por las Autoridades Portuarias:
1ª <b>Tasa por ‘ocupación privativa’</b> del dominio público portuario (que sustituye a los antiguos cánones-precios públicos, artículo 69 LPEMM-1.992).	1ª <b>Tasa por ‘servicios generales’</b> (antiguas tarifas-precios privados por servicios portuarios ahora catalogados como generales que continúan bajo la competencia de las Autoridades Portuarias, artículos 66, 70 LPEMM-1.992).
2ª <b>Tasas por la ‘utilización especial’</b> de las instalaciones portuarias (que sustituyen a las antiguas tarifas-precios privados por la prestación de servicios portuarios catalogados ahora como no generales y que pasan a ser prestados por operadores privados, artículo 70 LPEMM-1.992).  a) Tasa del buque, b) Tasa del pasaje, c) Tasa de la mercancía, d) Tasa de la pesca fresca.	2ª <b>Tasa por el ‘servicio de señalización marítima’</b> (antiguas tarifas-precios privados por el servicio de señalización marítima, artículos 66, 70 LPEMM-1.992).
3ª <b>Tasa por ‘aprovechamiento especial’ del dominio público</b> en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios (antiguos cánones-precios públicos, artículo 69 LPEMM-1.992).	

**Tabla expositiva 22**

Fuente: Elaboración propia<sup>8</sup>.

En este apartado de regulación de las tasas, **la Ley de 2.003 atendía a dos tipos de cuestiones** que requerían una rápida respuesta. Comenzando, en primer término, por la pretensión de conseguir <<la compatibilidad del sistema de los recursos económicos portuarios en su conjunto con la doctrina constitucional, sobre lo que debía entenderse por “prestaciones patrimoniales impuestas de carácter público”, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en la financiación de nuestro sistema portuario<sup>9</sup>. En cuanto a esta

<sup>8</sup> Vid. los artículos 14 y 20 de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General (LREYPSPYG).

<sup>9</sup> Doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1.995, de 14 de diciembre.



cuestión, lo dispuesto sobre las antiguas <<tarifas>> precisaba de un cambio capaz de adaptarlo a la jurisprudencia constitucional y a la normativa legal que se había promulgado sobre la materia<sup>10</sup>. De modo que con la pretensión de satisfacer esta necesidad, la ley fijó, como una de sus metas, adaptar siempre que fuera obligatorio los ingresos del sistema de puertos al principio de reserva de ley. Así, con las miras puestas en dicho objetivo, la Ley convertía las antiguas <<tarifas>> en <<tasas>>, salvo el caso de los <<precios privados>> -que seguían calificándose como tarifas- que eran exigidos por las Autoridades Portuarias por “la prestación de servicios comerciales en régimen de concurrencia con los particulares”<sup>11</sup> que no se encontraban sujetos a la reserva de ley y se regían por el Derecho privado. Pues estos servicios se prestan en concurrencia con la iniciativa privada por lo que no constituyen un monopolio de hecho ni de derecho. Y además tampoco son de recepción obligatoria por lo que no encajan en el ya mencionado concepto de “prestaciones patrimoniales impuestas de carácter público” ni, por consiguiente, en el de “tasa”.

Más específicamente, para salvar cualquier escollo en la consecución de la plena adaptación del régimen de ingresos al nuevo concepto de tasas, las antiguas “tarifas de servicios” que implicaban la utilización del dominio público reciben ahora la calificación de “tasas por utilización especial de las instalaciones portuarias”, tras la conversión de sus respectivos hechos imponibles desapareciendo en su definición el hecho prestacional (convirtiéndose en la tasa del buque, la tasa del pasaje, la tasa de la mercancía y la tasa de la pesca lo que originariamente se cobraba como servicio de la Autoridad Portuaria). Y finalmente también adquieren, claro está, la calificación de tasas “las prestaciones exigibles por los denominados servicios generales” de las Autoridades Portuarias que tienen un carácter exclusivo y obligatorio por estar ligados al ejercicio de funciones públicas o tratarse de funciones esenciales para la gestión y la seguridad del puerto.

El cambio en el sistema de ingresos –de precios públicos y privados a tasas y algún precio privado- se pretendía fundar, además, en el nuevo papel que asumía la Autoridad Portuaria con el cambio del modelo de gestión que las contemplaba como ‘proveedoras de dominio público y de infraestructura portuaria’ para los operadores privados, junto con un papel de coordinación de la actividad portuaria y de promoción del puerto en el mercado internacional con la intención de captar clientes e inversores. De modo que sólo asume la responsabilidad en la prestación de los denominados ‘servicios generales’. Pero, aún en este caso, podría tener entrada la iniciativa privada mediante un sistema de gestión indirecta cuando no se pusiera en riesgo la seguridad o no implicara el ejercicio de autoridad<sup>12</sup>.

La segunda cuestión, en realidad, constituía una extensión de la primera pues se trataba de <<eliminar cualquier rastro de discrecionalidad en la determinación por la Administración de los antiguos cánones portuarios>> percibidos por la utilización del dominio público y el desarrollo de actividades comerciales e industriales en el ámbito

---

<sup>10</sup> Fundamentalmente a la Ley 25/1.998, de 13 de julio, de modificación de la Ley 8/1.989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. Debiendo destacarse que la Ley General Tributaria 58/2.003, de 17 de diciembre, en su Disposición Final Primera, daría una nueva redacción al concepto de <<Tasas>> contemplado en el artículo 6 de la Ley 8/1.989, de 13 de abril.

<sup>11</sup> Vid. artículo 31 de la LREYPSPIG 48/2.003, de 26 de noviembre.

<sup>12</sup> Vid. artículo 58 LREYPSPIG 48/2.003, de 26 de noviembre.

portuario, así como las tarifas por la prestación de servicios al público<sup>13</sup>, que eran calificados originariamente como precios públicos y privados- y ahora como tasas con la excepción señalada-; pero otorgándoles al mismo tiempo a las Autoridades Portuarias un margen de flexibilidad para fijar la cuantía en atención a las demandas del mercado internacional. La Ley 62/1.997, de 26 de diciembre, ya había adaptado los cánones portuarios a la doctrina que se derivaba de la STC 185/1.995, de 14 de diciembre, en lo relativo a la reserva de ley. De modo que la nueva Ley centró su atención en la búsqueda de la necesaria flexibilidad en la fijación de la cuantía de las prestaciones cobradas por la utilización del dominio y por la prestación de servicios portuarios. Para ello, dentro de los márgenes permitidos por la mencionada doctrina constitucional, otorgaba a cada Autoridad portuaria un margen de decisión para que, teniendo en cuenta criterios técnicos y de mercado, fijaran la cuantía específica de determinadas las tasas así como de las bonificaciones para potenciar a España como plataforma logística internacional y para la captación de tráficos internacionales.

En definitiva, el régimen de tasas en su conjunto buscaba el 'perfeccionamiento del régimen económico' del sistema portuario estatal combinando una mayor autonomía de las Entidades portuarias en la fijación de las tasas y los precios privados junto con una definición legal de los hechos cuyo pago era exigido a los usuarios para evitar la discrecionalidad de la Administración en su señalamiento<sup>14</sup>.

Finalmente, la normativa de 2.003 regulaba en el Capítulo V el único supuesto que subsistía de <<tarifas>>, calificadas como precios privados que se cobraban por los <<**servicios comerciales prestados por las Autoridades Portuarias**>><sup>15</sup>. El mantenimiento de su calificación venía justificada por que se prestaban en régimen de concurrencia con la iniciativa privada rigiéndose por lo tanto por las normas civiles y mercantiles. Su fin, además de contribuir a la autofinanciación, era el de evitar prácticas abusivas en relación con los tráficos cautivos, así como actuaciones discriminatorias y otras análogas que impidieran una real competencia. En cualquier caso, la Autoridad Portuaria tenía plena libertad para la fijación de su importe siempre con el límite de que no fuera inferior al coste del servicio, lo que supondría una práctica desleal prohibida por la normativa de defensa de la competencia.

---

<sup>13</sup> Vid. artículo 69 LPEMM.

<sup>14</sup> En cuanto al **régimen jurídico aplicable a las tasas**, estaba constituido por la propia Ley y, en lo no previsto en la misma, por la Ley de Tasas y Precios Públicos, Ley General Tributaria y las normas reglamentarias dictadas en su desarrollo, según el artículo 15 LREYPSPIG. El artículo 16 LREYPSPIG preveía las **reglas generales de este tipo de tributos**. Debiendo destacar que, con la finalidad de promover el nuevo modelo de Autoridad Portuaria como gestor del suelo y de la puesta a disposición de la infraestructura, la normativa de 2.003 buscó en la **determinación de los sujetos pasivos de las tasas**, sobre todo, garantizar el cobro del tributo previendo contribuyentes solidarios, y sustituto en caso de impago.

<sup>15</sup> Vid. el Capítulo V del Título I de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, artículo 31 LREYPSPIG.

**C.- El anteproyecto de Ley de 2.005, elaborado por el Gobierno socialista, contenía una serie de innovaciones concretas de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre.**

El texto legal proyectado abordaba principalmente la modificación del régimen económico y de la prestación de los servicios portuarios<sup>16</sup>. Pues bien, por lo que se refiere al régimen económico, el borrador elaborado mantenía la naturaleza jurídica de tasas de los ingresos que debían percibir las Autoridades Portuarias por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público portuario y por la prestación del servicio de señalización marítima, lo que conducía inexorablemente a reconocer que la competencia entre los puertos españoles se debía de resolver en términos de calidad y precio de los servicios portuarios prestados, de las condiciones naturales e infraestructurales del puerto, así como de la optimización de los gastos corrientes y la inversión. Un razonamiento éste, contenido en su Exposición de motivos, que se traducía en que la posibilidad contemplada en la propia norma de otorgar una mayor autonomía a las diferentes Autoridades portuarias para la fijación de las cuantías de las tasas a percibir se concentrara, específicamente, en las tasas por la utilización de las instalaciones portuarias.

Entre las novedades más importantes que proponía el anteproyecto de Ley cabe significar en primer término que, respecto de **la tasa por ocupación privativa del dominio público portuario**, pretendía introducir una revisión de los tres tipos de gravamen existentes, según que el destino de la ocupación del dominio público fuera el propio de ‘*usos portuarios esenciales*’, como terminales marítimas o lonjas de pescado, ‘*otros usos portuarios*’ o ‘*de importancia estratégica*’, o bien otros ‘*usos no portuarios*’. En cuanto a la modificación que se realiza respecto de **las tasas por utilización de las instalaciones portuarias**, una vez definida una estructura tarifaria y los elementos esenciales de las tasas, se permite que cada Autoridad Portuaria pueda establecer sus propias cuantías desde el respeto a los principios de equivalencia al coste y de autofinanciación económica y financiera. Además, el borrador abordaba la simplificación de la amplia casuística de prestaciones infraestructurales que se pueden ofertar en los puertos, esto es, del hecho imponible. Para ello establecía una cuantía básica para cada una de las tasas (tasa del buque, tasa de las embarcaciones recreativas y de recreo, tasa del pasaje, tasa de la mercancía, tasa por la utilización de la zona de tránsito), salvo la tasa de la pesca fresca, para el supuesto más habitual de utilización de la correspondiente instalación portuaria y que serviría de referente para calcular el resto de las cuantías que variarían en función de la distinta forma e intensidad de utilización de las instalaciones. El importe de las cuantías básicas de las tasas se propondría anualmente por cada Autoridad Portuaria a través de su justificación en el ámbito de los Planes de Empresa y su posterior incorporación por el Gobierno en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado o en el de modificación de tasas correspondiente.

Por último, conviene tener en cuenta que la nueva regulación proyectada pretendía introducir **una serie de mejoras técnicas** comenzando por la supresión de la tasa por servicios generales, cuya cuantía debería ser absorbida por el resto de las tasas evitando que

---

<sup>16</sup> Contemplados respectivamente en los Títulos I y III de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puerto de Interés General.

su supresión generara pérdidas en la recaudación de las Autoridades Portuarias o encarecimientos sensibles. Asimismo acometía una nueva redefinición de las bonificaciones para potenciar la intermodalidad, de tal forma que cumplieran el objetivo de permitir que el transporte marítimo fuera ‘realmente’ competitivo con respecto al transporte por carretera, facilitando que la vía marítima captara tráficos terrestres. Las bonificaciones por obras de relleno o de consolidación de terrenos facilitaban al concesionario recuperar la inversión realizada, hasta el límite previsto. Pero, en realidad, las cuantías del conjunto de las bonificaciones recogidas en el anteproyecto eran inferiores a las existentes con anterioridad y no se definían nuevos supuestos de intermodalidad que obtuvieran beneficios salvo alguna variante de la tasa de mercancías para contenedores trasladados por ferrocarril.

<i>Tasas Portuarias en el anteproyecto de Ley de 2.005</i>
<b>1ª Tasa de ocupación privativa del dominio público portuario</b> , por la ocupación del dominio público portuario por concesión o ‘ <i>autorización</i> ’, <u>incluida la prestación de servicios del puerto relacionados con el dominio público ocupado</u> .
<b>2ª Tasa por el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios</b> , por el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios en el dominio público portuario, sujetas a autorización por parte de la Autoridad Portuaria <sup>17</sup> .
<b>3ª Tasas por la utilización especial de las instalaciones portuarias</b> , por la utilización de las instalaciones portuarias, siendo exigidas por la utilización de todos o alguno de los bienes relacionados en cada uno de los hechos imposables definidos en la Ley.  T-1: Tasa del buque. T-2: Tasa del pasaje. T-3: Tasa de la mercancía. T-4: Tasa de la pesca fresca. T-5: Tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo. T-6: Tasa por utilización de la zona de tránsito.
<b>4ª Tasa por el servicio de señalización marítima</b> , por la utilización del servicio de señalización marítima.

**Tabla expositiva 23**

Fuente: Elaboración propia<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Artículo 11. Uno del anteproyecto de Ley de 2.005 de modificación de la Ley 48/23 de 26 de noviembre: En el supuesto de que las anteriores actividades impliquen la **ocupación del dominio público portuario**, la autorización de actividad se entenderá incorporada en la correspondiente concesión o autorización de ocupación del dominio público, sin perjuicio de las tasas que procedan por ambos conceptos.

En el supuesto de que la actividad implique la **prestación de un servicio portuario**, la autorización de actividad se entenderá incorporada en el correspondiente contrato de prestación del servicio portuario, debiendo preverse esta tasa en el mencionado contrato.

<sup>18</sup> Examen de un borrador del anteproyecto de Ley de 2.005 de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, artículos 5 y 12.

## 2.- POSICIONES DE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN RELACIÓN CON LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA EN MATERIA ECONÓMICO-PORTUARIA.

### A.- Posiciones manifestadas por los portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Las posiciones de los representantes de los Grupos Parlamentarios al tiempo de la formulación de la nueva política portuaria se concretaron en las manifestadas por los portavoces de los Grupos políticos mayoritarios que fueron los que llevaron el peso del estudio y la negociación del proyecto de ley y que, por la misma razón, fueron los que pudieron llegar a definir aquellos aspectos más técnicos de la misma, como el tema económico. Así, en primer lugar, el **Sr. D. Pere Macias i Arau, Portavoz de Convergència i Unió**, afirmó que, entre los contenidos del proyecto en los que había que poner especial énfasis, se encontraba el logro de la flexibilización de las tarifas de modo que se ganase en agilidad y en eficiencia, bonificando la productividad. Asimismo consideraba que, con el nuevo sistema, deberían evitarse ‘las sobreinversiones’ que castigaban al sistema porque después había que amortizarlas.

Mientras desde el **Grupo Popular**, el **Sr. D. Andrés José Ayala Sánchez** consideraba que habría de partirse, entre otras, como premisas para la tramitación del proyecto, de la mejora de la competitividad y el incremento de la eficiencia –no sólo de la rentabilidad- lo que suponía una mirada puesta en la reducción de costes. Pero, al mismo tiempo, defendía la necesaria sostenibilidad económica, lo que enlazaba con la idea ya expuesta de competitividad así como con la apuesta por una oferta diferenciada. Estimando que un sistema de explotación liberal debería permitir que cada Autoridad Portuaria marcara sus propias estrategias de mercado dentro de las bases que estableciera la ley. En este punto, tomaba especial nota **de las intervenciones habidas** en la Comisión de Fomento respecto de la necesidad de establecer bonificaciones a la tasa de ocupación por la valoración de los terrenos, de flexibilizar las tasas de actividad en cuanto al tránsito, el tráfico cautivo y el tráfico con las islas. Y también respecto del abono de la tasa del pescado fresco por las cofradías de pescadores.

El **Sr. D. Rafael Simancas Simancas, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista**, después de comenzar su intervención recordando que su trabajo tenía como objetivo el de aglutinar el suficiente grado de consenso con la búsqueda puesta en lograr unos puertos competitivos; afirmó, **respecto de las tasas**, que su objetivo se centraba en lograr un sistema tarifario definitivo, dejando atrás confusiones y litigiosidades. Un sistema tarifario definitivo que permitiera a la vez un grado de coherencia y de armonización razonable, a través de una estructura tarifaria común, que debería constituir una referencia única a la que pudieran atenerse las 28 infraestructuras portuarias españolas. Y que, simultáneamente, hiciera posible un grado de competencia real entre los puertos mediante el uso flexible y potestativo de una amplia gama de coeficientes correctores y bonificaciones, que pretendía incluso aumentar respecto de las existentes, aunque siempre de manera razonable. Pero, eso sí, siempre que los coeficientes correctores y las

bonificaciones se aplicaran en función de la capacidad de generar recursos y de atraer tráficos por parte de cada Autoridad Portuaria<sup>19</sup>.

## **B.- Intervención de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento.**

Las opiniones expresadas por los responsables del Ministerio de Fomento ponían el énfasis en la relevancia estratégica de los puertos españoles para la economía nacional y el tráfico marítimo mundial; destacando la necesidad de definir el régimen económico como un sistema unitario aunque flexible que permitiera lograr unos puertos competitivos. En concreto, la **Secretaria de Estado de Transporte, Sra. Gutiérrez del Castillo**, puso de relieve la importancia económica del conjunto de los puertos españoles que movió en 2.008 un total de 476 millones de toneladas, lo que representaba aproximadamente el 85% de las importaciones y el 50% de las exportaciones. Llegando a la conclusión de que los puertos eran **pieza clave del comercio exterior español**. Destacando asimismo que nuestro sistema se caracterizaba por su proximidad a las grandes rutas del transporte internacional de mercancías y de contenedores. De modo que, en estas rutas, los puertos españoles, además de servir de soporte a los tráficos de importación y exportación, ejerciendo la función tradicional de puerto de entrada (<<gateway>>), poseían también un gran potencial para ofrecer servicios de tránsito marítimo internacional como plataforma de transbordo y distribución del transporte de contenedores y mercancías (<<hub>>). Recordando a este respecto algunos datos; como el de que del conjunto de los 13,4 millones TEUs movidos por nuestro puertos en 2.008, 7 millones aproximadamente correspondían a la actividad de tránsito. Por lo que no cabía duda de que el sistema portuario servía también de plataforma, especialmente, en el Mediterráneo, el Atlántico, y las Islas Canarias, lo que supone una actividad logística que concentra a las mayores navieras del mundo que realizan, mediante grandes buques, este comercio al que sirven nuestros puertos. Apuntando finalmente que había que reconocer el intenso crecimiento experimentado por los tráficos portuarios (v.gr., el tráfico marítimo de corta distancia; las autopistas del mar; o las rutas entre España e Italia) y, sobre todo, el **esfuerzo inversor** realizado por el conjunto del sistema.

El **Sr. Presidente de Puertos del Estado, D. Fernando González Laxe**, en cambio, realizó una labor conceptual y analítica al destacar, entre las 5 premisas que, a su juicio, debía tener en cuenta el sistema portuario, cuatro ligadas al régimen económico. De modo específico, mantuvo que, en su opinión, el sistema portuario de titularidad estatal era determinante de la economía española; que, en consecuencia, se requería una visión de Estado con el fin de velar por el equilibrio entre los intereses de los distintos sectores implicados en la actividad. Que, en la medida en que estamos en una realidad global, se hacía preciso entender que los puertos se encontraban ligados al funcionamiento de los mercados internacionales y de las áreas de influencia más próximas, debiendo convertirnos

---

<sup>19</sup> En relación con las posiciones manifestadas por los representantes de los Grupos Parlamentarios el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 41-44.

en pieza clave de las redes de transporte marítimo a escala mundial. Por lo que, como consecuencia de lo anterior, el modelo futuro debería construirse en función de la eficacia, es decir, que deberíamos dejar atrás la mentalidad de las Juntas de Obras del puerto, lo que suponía superar los viejos antecedentes, y que deberíamos buscar modelos estables y definitivos. Procedía poner las bases para afrontar el futuro con plenas garantías, estableciendo un régimen económico común, pero flexible, que permitiera a los puertos actuar de manera competitiva en los mercados teniendo en cuenta sus propias singularidades y asegurando, por último, el funcionamiento del conjunto del sistema<sup>20</sup>.

### **C.- Manifestaciones realizadas por los representantes de las Autoridades Portuarias –actores públicos- que se comportan, en parte, como grupo-objetivo.**

En el conjunto de las intervenciones realizadas por los máximos representantes de las principales Autoridades Portuarias españolas existe una gran variedad de enfoques conceptuales, generales y concretos, así como de puntos de atención que consideran de interés. Aunque parece existir unidad en cuanto a los principios que inspiran sus palabras que vienen impulsadas por la idea de lograr un sistema competitivo, liberalizado y suficiente.

Con estas ideas de partida, el **Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas, Sr. Sánchez-Simón Muñoz**, destaca que los puertos, además de un elemento de conectividad, se caracterizan por estos otros dos caracteres: Se trata, en primer lugar, de infraestructuras enormemente caras -un kilómetro de muelle viene a costar 60 millones de euros- que requieren un tratamiento absolutamente eficiente. Pero, además, constituyen unidades de negocio de modo que las tasas por razón tanto de la actividad como del dominio público tienen que cubrir costes para que las Autoridades Portuarias puedan cumplir con sus compromisos financieros. Así, los puertos canarios no son sólo centro de aprovisionamiento sino de negocio real, de manera que el Puerto de la Luz representa el 2,86% del PIB canario mientras que el conjunto de los puertos canarios el 4%. Motivo por el cual resulta necesario introducir un elemento de autonomía y de competitividad acomodando su estructura a las necesidades a las que tienen que servir.

Desde la **Autoridad Portuaria de Bilbao**, su Presidente, el **Sr. de la Fuente Arteagabeitia**, después de resaltar que en el sector portuario la seguridad jurídica y la estabilidad jurídica y económica constituyen un valor esencial, señaló como bases para la reforma de los puertos la competitividad y la liberalización. Y dentro de la liberalización, entre otros, se mostraba partidario de establecer un criterio flexible de determinación de la cuantía de las tasas que fomentara la competitividad y la suficiencia en épocas de crisis. Sin olvidar tampoco un criterio de ponderación de la tasa de ocupación para los puertos en los que el suelo tiene un alto valor urbanístico. Lo que ocurría, claro está, en los puertos próximos a las grandes urbes españolas tales como Bilbao o Barcelona. Además, respecto

---

<sup>20</sup> Con respecto a las manifestaciones realizadas por los altos representantes del Ministerio de Fomento, ver el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 4-5.

del Fondo de Compensación Interportuario propugnaba su reconversión partiendo de que no podía confundirse la solidaridad con la financiación ordinaria de los puertos deficitarios, máxime en el régimen jurídico prefijado por la Unión Europea contrario a este tipo de actuaciones y en un marco de enorme competitividad europea y mundial que supera las barreras nacionales. Conviene por último añadir a todo lo anterior cómo el **Sr. D. José Ramón De la Fuente Arteagabeitia** destacó en **una entrevista posterior**, de abril de 2.010 a la Revista Puertos, que ‘lo más importante durante la etapa de crisis económica’ para la Autoridad Portuaria de Bilbao era el ayudar a las empresas portuarias a capear la crisis y a aumentar los tráficos. Destacando que *“en estos momentos es cuando tenemos que saber vender mejor lo que hemos conseguido crear. De la mano de la comunidad portuaria, representada por UniportBilbao, estamos abriendo nuevos mercados y lo hacemos sin complejos porque tenemos terminales para todo tipo de mercancías y servicios de alto valor añadido”*<sup>21</sup>.

La perspectiva manejada por el **Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, Sr. Valls y Riera**, resultó ser, en cambio, más específica al centrar su atención de modo preferente en las tasas, a las que consideraba como uno de los grandes temas de la Ley. Pues entendía que constituía la parte más importante del Proyecto de ley y la que podía facilitar los elementos de competitividad a todo el sistema portuario. Pues bien, en este punto, diferenciaba dos grupos de tasas:

Las tasas de utilización (v.gr. del buque, del pasaje o de la mercancía), como primera gran categoría. Afirmando que, en el actual entorno de competencia entre los puertos del Mediterráneo, los puertos españoles no eran competitivos. Motivo por el cual, cada puerto debería fijar su estrategia comercial más adecuada en función de su ubicación; sus posibilidades de crecimiento; cuál era su tráfico objetivo y sus rentabilidades. Pudiendo ser ésta una estrategia muy dispar entre Autoridades. Pero, además, añadía dos propuestas de modificación del articulado hasta entonces vigente. Propugnando de modo específico, por un lado, pasar de un límite de bonificaciones de la Ley 48/2.003 del 10% al 20% con el objetivo de dar un mayor margen de maniobra a las Autoridades Portuarias para captar aquellos tráficos relevantes para su estrategia comercial. Y, por otro, modificar el artículo 26 de la Ley 48/2.003 para que se pudiera singularizar el coeficiente corrector para cada una de las tasas del buque, el pasaje y la mercancía y que no fuera común para los tres.

Las tasas relativas a las concesiones y a las terminales (la tasa de ocupación y la tasa de aprovechamiento especial) constituyeron el segundo grupo de tasas sobre el que realizó su análisis. En cuanto a la tasa de ocupación resaltaba –coincidiendo con el Presidente del Puerto de Bilbao- que se obtenía aplicando un coeficiente sobre el valor del suelo. Lo que se encontraba a su vez vinculado directa o indirectamente al valor de los usos urbanos de una ciudad; debiendo de tenerse en cuenta que el valor del suelo del puerto de Barcelona es el más caro de todo el sistema portuario por su proximidad a la ciudad de Barcelona. Lo que, en definitiva, generaba una situación difícilmente soportable pues las navieras valoran una terminal por su posición geográfica, por su eficacia, por su productividad pero no por

---

<sup>21</sup> J. R. DE LA FUENTE ARTEAGABEITIA, *El Puerto de Bilbao, Vamos a potenciar nuestra presencia en las zonas logísticas con enlaces ferroviarios*, Revista Puertos número 156, Puertos del Estado, marzo-abril de 2.010, Madrid, p. 50.



su ‘proximidad al Paseo de Gracia’. Razón por la cual propuso una flexibilización de los criterios de valoración de los suelos portuarios; al mismo tiempo que realizar algunas modificaciones que afectaran al canon concesional. Tales como, una reducción del 95% de la tasa en el período en que se ejecutaran obras de inversión por el sector privado, durante las cuales, la terminal o terminales no fueran productivas. Bonificar con el 30% a las terminales de vehículos que hubieran realizado inversiones en silos verticales para ganar capacidad y competitividad. O la aplicación de un coeficiente corrector, de entre el 0,70 y el 1 %, para dotar de flexibilidad a los cánones concesionales en el caso de que pudiera haber dificultades para la revisión de la valoración de los suelos portuarios.

**El Sr. Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, D. Rafael Aznar Garrigues**, en lo relativo al régimen económico, centró su atención en tres aspectos: La autosuficiencia económica, las tasas portuarias y los principios del régimen económico. Por lo que toca al alcance de la autosuficiencia económica, pidió que se mitigaran los impactos de las infraestructuras básicas -que en otros sistemas europeos son financiadas directa o indirectamente por las AA.PP.- a la hora de hacer los cálculos de rentabilidad de la Autoridad Portuaria para determinar el coeficiente corrector o la cuantía individualizada de las tasas portuarias. Y en cuanto esta medida permitiera el desarrollo de las obras de infraestructuras portuarias, que éstas se acompasaran con las de conectividad terrestre por carretera y ferrocarril. Lo que, a su vez, permitiría el desarrollo de cadenas logísticas intermodales y la potenciación del hinterland. En cuanto a las tasas portuarias, solicitó el mantenimiento del sistema de bonificaciones establecido en la Ley 48/2.003 reformulando determinados conceptos para adaptarlos al Derecho comunitario –tales como la insularidad, la potenciación de la intermodalidad, la potenciación del papel de España como plataforma logística-. Coincidiendo con el Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona al proponer que se pasara del 10 al 20% el límite de las bonificaciones de la Ley 48/2.003 en las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía con el objetivo de dar un mayor margen de maniobra a las Autoridades Portuarias para captar aquellos tráfico relevantes para su estrategia comercial. Para concluir reclamando, como principio del régimen económico, el mantenimiento del concepto de <<Landlord avanzado>> en lo relativo a la responsabilidad social corporativa y a la política de integración puerto-ciudad.

Por último, el **Sr. Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras, D. Manuel Morón Ledro** afirmaba que, en la situación vigente en 2.009, para que nuestros puertos <<hub>> sobrevivieran, tenían que reducir el coste de paso de las mercancías por los mismos. Pues para el naviero, un centro de tránsito constituye un puro centro de coste. Y uno de los componentes de ese coste, aunque no sea el único ni el más importante, son las tasas portuarias. Están también los costes operativos y de estructura de la propia terminal, de la estiba, del practicaaje o del amarre. Pero los únicos costes que la Autoridad Portuaria puede gestionar directamente son las tasas portuarias y por eso se refirió, exclusivamente, a este componente de los costes portuarios. Llegando a la conclusión de que o bien se flexibilizaba el sistema de las tarifas portuarias para que nuestros puertos pudieran competir en igualdad de condiciones con los puertos norteafricanos y otros comunitarios –tales como Malta, Giogia Tauro o Sines- o estaban llamados a desaparecer ya que el tráfico de contenedores en los puertos <<hub>> es muy volátil y se encuentra sujeto a una fuerte competencia. Haciéndose preciso para ello aumentar el límite de la bonificación del 10% de

los ingresos por tarifas portuarias. Siendo así que el Proyecto de ley –que daría lugar a la Ley 33/2.010- había agravado la situación precedente al eliminar de la base para calcular dicho porcentaje los ingresos provenientes de la T-2, o tasa del buque, cuando eran precisamente los puertos <<hub>> los que más ingresaban por esa tasa. De modo que, en tales condiciones, las posibilidades de bonificación en el puerto de Algeciras se reducirían en un 36%<sup>22</sup>.

**En cuanto a los actores privados, cabe citar las posiciones expuestas durante la sesión parlamentaria que se reflejan en los dos restantes apartados relativos a la posición del conjunto de los sujetos intervinientes.**

#### **D.- Participación de los beneficiarios.**

Los beneficiarios realizaron, como es lógico, intervenciones centradas en aquéllos aspectos que eran de su interés particular, muy variado. Demostrando, por otra parte, la variedad casi ilimitada de perspectivas y matices que cabe en la contemplación de un proyecto tan complejo y amplio como el de la Ley de Puertos.

El Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, **ANAVE, Sr. D. Juan Alfonso Utor Martínez**, sostuvo que los puertos españoles precisaban de un marco económico que fomentara al máximo su eficiencia, felicitando por ello a los dos partidos mayoritarios por haber alcanzado un acuerdo que permitió consensuar el texto de la ley. En relación con el régimen económico, comenzó centrando su intervención en el artículo 3 del Proyecto de ley que regulaba **las tasas por los servicios prestados** por las Autoridades Portuarias que era el que afectaba directamente a los usuarios navieros que, junto con los cargadores, son los usuarios directos del puerto. Pues bien, a este respecto destacó que, aunque resultaran familiares los esfuerzos de los cuatro o cinco principales puertos por captar los tráficos de las grandes líneas de contenedores, ello no debía engañarnos. En nuestro país, y con pocas excepciones, los tráficos son cautivos de un determinado puerto. Siendo éste el caso de los tráficos de gráneles, tanto sólidos como líquidos, como de todos los servicios regulares de cabotaje nacional, especialmente de pasaje y mixtos de pasaje y carga. Por ello le preocupaba que el Proyecto de ley concediera a las Autoridades Portuarias la facultad de poder fijar la cuantía de las tasas, solicitando –como compensación- la introducción de un mecanismo que evitara subidas excesivas de las tasas correspondientes a los tráficos cautivos. Hasta el punto de que consideraba que el acuerdo PSOE-PP “*debería ir*” en la línea de que las tasas se aplicaran de manera prácticamente homogénea por las Autoridades Portuarias, atribuyendo a Puertos del Estado la competencia para emitir aclaraciones que permitieran precisamente esa aplicación uniforme de las tasas portuarias que no distorsionara la competencia. Lo anterior sin perjuicio de que pudiera existir un margen limitado de variación o la posibilidad de bonificar a determinados tráficos para fomentar su desarrollo, lo que le parecía un enfoque acertado que apoyaba.

---

<sup>22</sup> Con referencia a los puntos de vista expuestos por los máximos representantes de las principales Autoridades Portuarias españolas, me remito al contenido del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 6-16.

Pero siempre que se modificara o se eliminara la relación de tráficos que serían objeto de bonificaciones, según el artículo 19.3 del Proyecto de ley, para incluir a los tráficos cautivos.

Por lo que se refería a las bonificaciones a los tráficos insulares y de enclaves de soberanía de corta distancia con la Unión Europea (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla), consideraba que tenían su fundamento en el carácter ultraperiférico de tales puertos, tratando de compensar el “*extracoste*” que suponía su funcionamiento y que tenían su fundamento en el artículo 138 de la CE. Por lo que abogaba por mantenerlas en los valores hasta entonces vigentes empleando para ello los mecanismos que las hicieran compatibles con la normativa de la Unión Europea. Siguiendo, a continuación, con otro bloque de bonificaciones, como era el relativo a las autopistas del mar y el tráfico de corta distancia, como instrumento de la política de transportes de la Unión Europea para lograr un sistema de transportes más sostenible y que contaba con el apoyo del Ministerio de Fomento. Entendía que debía mantenerse en los valores actuales. La normativa europea no permitía diferenciar por razón del origen o destino del tráfico pero sí que podía hacerse por razón de la frecuencia de los servicios, del tipo de buque, etc. Siendo conveniente también ampliar el concepto de autopista del mar.

En cuanto a las bonificaciones previstas a las tasas por calidad y prácticas medioambientales, no entendía la diferencia que se establecía del 3% para los navieros y de entre el 10 y el 15% para los titulares de terminales. De modo que proponía igualarlas. Concluyendo con la idea de que consideraba necesario aclara la redacción de las tarifas por residuos, recogida en el artículo 80, que, según advertía, estaba dando problemas a las empresas navieras que, en definitiva, lo que pedían en este punto era que se aplicara la Directiva comunitaria.

Desde el **Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación**, el **Sr. Piñeiro García-Lago, Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo**, centró su atención en dos cuestiones: Por una parte, sostuvo que la posibilidad de que existieran diferentes tarifas –entre los distintos puertos- para alcanzar la autosuficiencia en las amortizaciones e inversiones iba en contra del derecho de igualdad y de la competencia que intentaba plasmar el Proyecto de ley. Ya que los puertos que, en el momento de entrada en vigor de la reforma, estuvieran mejor dotados de activos, inversiones y tonelajes en contenedores dispondrían de ventajas tanto operativas como de gestión de tarifas, tasas y bonificaciones. Por lo tanto, consideraba que se penalizaba a los puertos pequeños. Concluyendo que, de la misma forma que se realiza una valoración final de los terrenos para fijar la tasa de ocupación, debería realizarse una tasación estructural previa que derivase en un tratamiento singular ponderativo que paliase el déficit competitivo entre los puertos. Pero además, por otra, expuso que el proyecto dedicaba especial atención a la modificación del <<esquema de tarifas portuarias>> existente con anterioridad. Destacando que la Exposición de motivos justificaba las modificaciones que se pretendían introducir en la Sentencia 185/1.995 del Tribunal Constitucional y en un dictamen de la Comisión Europea contrario a algunas bonificaciones concedidas, de acuerdo con la Ley 48/2.003, por razón del origen y destino del buque. Pues bien, en este punto, entendía que el proyecto centraba su enfoque en dos cuestiones técnicas que penalizaban la gestión de los servicios

portuarios: las tarifas por la puesta a disposición de infraestructuras y la gestión de los servicios portuarios prestados por las empresas privadas. Resaltando que la modificación de la ley incidía especialmente en el segundo punto, acentuando la fiscalización de la gestión, la imposición de mano de obra y los altos costos del personal pretendiendo su prolongación e incluso ampliación en el tiempo. Mientras que poco o nada se contemplaba sobre la gestión y optimización de los servicios públicos desarrollados por las Autoridades Portuarias.

En cambio, el **Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores, Sr. González Gil de Bernabé**, comprobaba con satisfacción como el artículo 16.2.b) del Proyecto de ley recogía literalmente la regulación de la tasa de la pesca fresca, T-4, que contenía el artículo 25 de la Ley 48/2.003. De modo que el sujeto pasivo de esta tasa –el pescador- repercutiría su importe en el comprador de la pesca. Debiendo efectuarse la repercusión mediante factura o documento análogo en el que los sujetos pasivos incluirían la expresión “*tasa de la pesca fresca al tipo de...*”. E igualmente mostraba también su satisfacción por la inclusión, en el artículo 10, de una bonificación del 50% de la tasa de ocupación cuando el titular de la autorización o concesión fuera una Corporación de Derecho público cuya actividad estuviera directamente vinculada con la actividad portuaria. Para aludir finalmente a que, del acuerdo de 17 de junio de 2.008 entre la Federación Nacional y el Gobierno, quedaba sólo pendiente la introducción de una bonificación para la tasa de la pesca fresca.

El **Sr. Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos, Sr. De Sandoval Sarrias**, concluía las intervenciones de los actores beneficiarios propugnando, entre las medidas que serían aconsejables para las instalaciones náuticas en los puertos de interés general, la de conseguir, si es que fuera posible, un estatus propio y diferenciado en la ley que incluyera la mejora y garantía de cobro en la gestión de las diferentes tasas<sup>23</sup>.

#### **E.- Intervenciones de los grupos-objetivo.**

El **Sr. Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO, Sr. Vidal Niebla**, abriendo el turno de las intervenciones que hubo de los distintos grupos-objetivo ante la Comisión Fomento del Congreso de los Diputados –aunque formalmente en la Comisión no se calificaron como tales- consideraba necesario perfeccionar la regulación técnica sobre el régimen económico del sistema portuario. En este sentido recordaba que los operadores habían tratado de que no se produjera un encarecimiento, vía tasas, de la estiba portuaria y demandaba que no se produjera ninguna ambigüedad en la determinación del valor de las concesiones respecto de las que, según dijo, se habían producido importantes inversiones con la expectativa de un legítimo beneficio que trascendía normalmente el período de la concesión misma. Los

---

<sup>23</sup> Por lo que toca a las posiciones de los actores beneficiarios de la política portuaria al tiempo de su formulación, se encuentran recogidas en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 19-25.

puertos debían bastarse por sí solos pero no eran un negocio elástico y las cuantías de las tasas, sea cuales fueren, no podían ser absorbidas sin más por la actividad portuaria. Por lo que concluyó que cada puerto debía tener la autonomía necesaria para determinar las necesidades existentes y los medios necesarios para atenderlas.

Profundizando en el mismo sentido, el **Directivo del Grupo Maritim TCB** (Terminal de Contenedores de Barcelona), **antiguo Presidente de ANESCO, Sr. Pérez Maura**, recordaba que la época de crisis había puesto de manifiesto “las rigideces del sistema”, en un momento en el que las cuentas de resultados de cargadores y de navieros arrojaban unas cifras que costaba trabajo leer. Pues bien, con dicho panorama, le parecía fundamental que el nuevo marco legal tuviera en cuenta que el concesionario es tan importante como los demás factores del puerto. Porque, según destacó, *“los concesionarios son los que principalmente pagamos la fiesta”*. Por lo que pidió que hubiera una flexibilidad en el marco de las tasas de aprovechamiento y de las tasas de ocupación que permitiera que las concesiones siguieran vivas. Y puso el ejemplo de la subida de las tasas concesionales vinculada a la inflación que podía poner en peligro la subsistencia de algunos operadores. Recordando cómo, dentro del contexto previo a la crisis, de expansión económica, otros responsables de terminales del puerto barcelonés –como el Director de “Autoterminal”- puso ya de manifiesto la importancia que para la competitividad del puerto tenía *“el coste total del transporte de la mercancía”*, junto con otros factores, para la elección por los fabricantes de automóviles del puerto barcelonés<sup>24</sup>.

El **Director de MSC Terminal VLC SAU, Sr. Sven Valentín**, que representaba a MSC Terminal, que es la **segunda terminal en el puerto de Valencia**, hizo mención, en cuanto a las tasas de aprovechamiento y ocupación, a la necesidad de que se incluyera una bonificación por productividad de la terminal. Afirmaba que el tráfico de MSC representaba el 60% del puerto de Valencia y creía que tenía todos los derechos para conseguir las máximas bonificaciones posibles. ¿Por qué? Porque MSC estaba pidiendo a la Terminal MSC y a la otra terminal marítima valenciana un montón de deducciones en precios, en las tarifas que cobraban por la manipulación de ‘containers’ de las mercancías. Lo que, a su vez, venía motivado por la bajada de los precios en el transporte de ‘containers’ que afectaban, como es obvio, también a MSC. Añadiendo que el concepto de ‘una terminal dedicada’ –una terminal que atiende a una naviera específica- es muy diferente al de ‘una terminal pública’ porque *“la naviera quiere que lo hagamos todo a precio de coste. Todo tiene que ir lo más barato posible y con la mejor productividad”*. Razón por la cual concluía que una de las bonificaciones que introduciría sería para “la terminal más productiva de la Autoridad Portuaria” porque sería un incentivo muy importante para captar más tráfico en la medida en que se fundaba en un principio muy sencillo, que todo el mundo intenta pagar el precio más bajo. A lo que se une el que a los

---

<sup>24</sup> J. SEGUÍ, *El Puerto de Barcelona, “Para poder jugar en las grandes ligas portuarias debemos incrementar la calidad de los servicios de las terminales”*, Revista Puertos número 139, Puertos del Estado, febrero-marzo de 2.007, Director General de Autoterminal del Puerto de Barcelona, Madrid, p. 24, destaca en concreto como factores de elección del puerto barcelonés por los fabricantes de automóviles: La capacidad de almacenamiento, la capacidad de prestación de los servicios, el coste total del transporte –que depende de las unidades movidas y de la distancia-, la frecuencia de los servicios, así como las conexiones marítimas y terrestres.

fabricantes no les gusta que la cuota del transporte y la manipulación ocupen un porcentaje alto en la cadena logística que va desde la fábrica al consumidor. Debiendo recordarse en este punto que los Directivos de otros servicios del puerto valenciano, como el **Presidente del Grupo Boluda de remolcadores, D. Vicente Boluda Fos –el 2º del mundo en este tipo de servicio** con 120 sociedades presentes en los principales puertos del globo-, habían puesto ya de manifiesto, con anterioridad a la crisis económica, la necesidad de “*abaratar los costes portuarios y crear infraestructuras especiales*” para hacer viable la expansión de determinados tráficos como el llamado tráfico de corta distancia o “*Short Sea Shipping (SSS)*” entre Italia y España que estaba despegando con gran fuerza en 2.004<sup>25</sup>.

De modo paralelo, el **Sr. Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras Grupo AP Mollers-Maersk, Sr. Anders Kjeldsen**, afirmó que, en cuanto a las tasas, la nueva Ley de Puertos representaba una oportunidad única para crear la flexibilidad y la rapidez necesarias en la toma de decisiones al frente de todas nuestras terminales. Para ello recalcó la idea de que “*mantener el tránsito es fundamental ya que asegura el alto nivel de actividad que necesitamos en nuestros puertos. Hoy en día una compañía de transporte marítimo, una naviera, paga cinco veces más de tasas por una escala en Algeciras que en Tánger. En Europa, tampoco podemos competir ya que una compañía de transporte marítimo paga un 50 % más de tasas en España que en Italia. Esto significa que las empresas junto con las Autoridades Portuarias deben incrementar su enfoque comercial y necesitan flexibilidad para tomar decisiones rápidas*”. Motivo por el cual su deseo era el de animar a todos los que participaban en el foro de opinión abierto en la Comisión de Fomento para que se introdujeran los cambios en la ley que lo hicieran posible, garantizando que los operadores pudieran “*hacer tránsito*” en España mañana y en el futuro.

El **Sr. Director General de Dragados SPL, Sr. Alberola Ruipérez**, en cambio, realizó un análisis más técnico y específico centrado en dos cuestiones del sistema de tasas: Así, en primer lugar, en cuanto a la tasa de la mercancía, mantuvo que había que hacer todo lo posible para que los puertos <<hub>> o <<medio hub>> fueran competitivos para las líneas marítimas. Hasta el punto de que, si no se lograba este extremo, los operadores de terminales eran conscientes de que las navieras se podían ir por todo el resto del Mediterráneo, al Norte de Europa, etcétera; pues había “*una gran libertad para escaparse de España*”. De ahí la importancia de regular apropiadamente en el artículo 15.5, relativo a la tasa de la mercancía, la bonificación en tránsito. Una medida que, desde su punto de vista, debería de dirigirse a empresas que realizaran un alto porcentaje de operaciones de trasbordo, por encima del 50% de su actividad en operaciones de tránsito internacional, con lo que evidentemente se aseguraba que estuvieran muy enfocadas a este tipo de actividad. Lográndose con ello mantener los puestos de estiba y la paz social en los puertos. Al mismo tiempo que se conseguiría incrementar las escalas del tráfico interoceánico; reducir los costes del transporte marítimo para las mercancías de importación y exportación; y mejorar la calidad del servicio. Favoreciendo todo ello el hinterland de los productos nacionales al reducir sus costes totales. Pero además, en segundo término, propugnaba reorientar la

---

<sup>25</sup> V. BOLUDA FOS, *Los Puertos de Valencia, Si queremos que el short sea shipping progrese tendremos que abaratar los costes portuarios y crear infraestructuras especiales*, Revista Puertos número 114, Puertos del Estado, abril 2.004, Madrid, p. 19.

regulación de la tasa de ocupación. Sus comentarios en este punto iban enfocados a evitar los efectos nocivos que su aplicación producía sobre las concesiones. Pues, según recordó, al tiempo del otorgamiento se imponían unos costes fijos y previsibles –valor del metro cuadrado de suelo- que permitía a las empresas de estiba realizar un estudio económico-financiero. Pero cualquier revisión de estos valores les generaba a los operadores de estiba una gran incertidumbre. Siendo así que tales revisiones venían determinadas por circunstancias arbitrarias como los vaivenes del mercado inmobiliario (booms/burbujas inmobiliarias, subidas extraordinarias de precios, etc.). Además, cuando se producían, era necesario repercutirlas en los clientes con el consiguiente encarecimiento de las mercancías por factores especulativos ajenos a la actividad de las empresas estibadoras y a las concesiones, consiguiendo que nuestras empresas fueran menos competitivas que las de los países vecinos. Por consiguiente, las tasas tendrían que ser mucho más fijas y no tener tantas variaciones a lo largo de la vida del título concesional.

Por último, las posiciones manifestadas por los representantes de los sindicatos en materia de régimen económico no distaban mucho, al menos en su formulación global, de la propugnada por el resto de los actores pertenecientes a los grupos-objetivo aunque sí se ponía de manifiesto una distinta motivación. Así, el **Sr. Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte, Sr. Pérez Domínguez**, después de recordar que, respecto de las tasas portuarias, muchos cambios habían venido obligados por la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre los elementos que deben de contener, se mostraba partidario de calcular las tasas de acuerdo con la realidad de cada puerto y no de un inexistente <<puerto medio>>. Que se tuvieran en cuenta las distintas realidades funcionales como la del transbordo de mercancías que compite con los puertos extracomunitarios; la insularidad y la extrema periferia; la diferencia entre el suelo portuario y el urbano. Debiendo atenderse a los intereses generales y no a los intereses de una empresa. Así, por ejemplo, consideraba que era bueno el tránsito de contenedores para “enriquecer al Estado” y no sólo a una empresa. Manifestándose en la misma línea el **Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, D. Antolín Goya González**, al que le preocupaba sobremanera que la modificación de la Ley permitiera que nuestros puertos pudieran competir internacionalmente y entre sí. Aceptado esto, entendía que se requería un marco legal flexible y estable. Un modelo único para todos los puertos pero que fuera lo suficientemente flexible para adaptarse a las demandas que los clientes estaban planteando día tras día. Afirmando que, para que nuestros puertos fueran competitivos, se requería que la Ley previera la posibilidad de que las empresas y los trabajadores, en adelante, pudieran llegar a acuerdos para dar garantías a nuestros clientes. Mostrándose partidario, por la misma razón, de **reforzar el papel de las Autoridades Portuarias**, dándoles un margen tarifario para que pudieran ofertar en condiciones de competencia económica a nuestros clientes<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Las propuestas de los interlocutores de los diferentes grupos-objetivo quedaron reflejadas en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2.009, IX Legislatura, Núm. 432, Comisiones, Fomento, Presidida por D. Salvador de la Encina Ortega, sesión 24, celebrada el miércoles 2 de diciembre de 2.009, pp. 18, 27 y 28, 30 a 33, y 37 a 39.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO	
Secretaría de Estado del Transporte	-Relevancia económica de los puertos que son pieza clave del comercio exterior y en los que se han realizado cuantiosas inversiones.
Presidente de Puertos del Estado	-El sistema portuario es determinante de la economía española por lo que ha de ser eficaz. -Modelo común pero flexible que nos permita ser competitivos.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Las Palmas	-Introducir elementos de autonomía y competitividad para que la estructura se acomode a las necesidades a las que tiene que servir.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao	-Seguridad y estabilidad jurídica combinadas con competitividad y liberalización. -Un criterio flexible de determinación de la cuantía de las tasas que fomente la competitividad y la suficiencia en épocas de crisis. -Reconversión del FCI que sirva exclusivamente a la solidaridad y no a la financiación ordinaria.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona	-Tasas de utilización (buque, mercancía y pasaje): superar el límite de bonificaciones de 10 al 20%. Singularizar el coeficiente corrector para cada tasa. -Tasas de ocupación del dominio portuario y de aprovechamiento especial: una flexibilización de los criterios de valoración de los suelos portuarios. Y realizar algunas modificaciones que afectan al canon concesional en las bonificaciones y los coeficientes correctores.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia	-Autosuficiencia económica: que se mitiguen los impactos de las infraestructuras básicas. -Tasas portuarias: Mantenimiento del sistema de bonificaciones de la Ley 48/2.003 reformulando algunos conceptos como la insularidad y potenciando la intermodalidad. -Tasas portuarias: superar el límite de las bonificaciones de la Ley 48/2.003 del 10% al 20% para las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía.
Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras	-Flexibilidad del sistema de tasas portuarias. -Superar el límite del 10% en la bonificación de las tasas portuarias.
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	-La cuantía de las tasas portuarias debe acomodarse a la capacidad de los operadores y los usuarios. -Cada puerto debe tener la autonomía necesaria para determinar las necesidades y los medios necesarios.
Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE	-La introducción de un mecanismo que evite subidas excesivas de las tasas correspondientes a los tráficos cautivos. -Que las tasas se apliquen por las Autoridades Portuarias de manera prácticamente homogénea.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantenimiento de las bonificaciones por insularidad, corta distancia y AdM, adaptándolas al Derecho Comunitario.</li> <li>-Aclarar la redacción de la tasa de residuos que estaba dando problemas.</li> </ul>
Presidente de la Comisión de Transporte Marítimo del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La posibilidad de diferentes tarifas para alcanzar la autosuficiencia en amortizaciones e inversiones va en contra del derecho de igualdad y de la competencia que intenta plasmar la ley (perjudica a los pequeños puertos).</li> <li>-Propone una tasación estructural previa que derivase en un tratamiento ponderativo singular que paliase el déficit competitivo entre puertos.</li> <li>-Las tarifas portuarias del Proyecto de Ley –sobre todo las de actividad- afectan negativamente a la prestación de los servicios portuarios.</li> </ul>
Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Satisfacción por la regulación de la tasa de la pesca T-4 en la que el sujeto pasivo repercute su importe al comprador de la pesca.</li> <li>-Satisfacción por la bonificación del 50% de la tasa de ocupación para las Corporaciones de Derecho público vinculadas al puerto.</li> <li>-Propone la introducción de una bonificación a la tasa de la pesca T-4.</li> </ul>
Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mejoras y garantías de cobro en la gestión de las diferentes tasas.</li> </ul>
Presidente del Real Club Náutico de Barcelona, Presidente de la Real Federación Española de Vela	
Directivo del Grupo Maritim TCB (Terminal de Contenedores de Barcelona), antiguo Presidente de ANESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que haya flexibilidad en el marco de las tasas de aprovechamiento y de las tasas de ocupación que permita que las concesiones sigan vivas a pesar de la crisis.</li> </ul>
Director de MSC Terminal VLC SAU (segunda terminal del puerto de Valencia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tasas de aprovechamiento y ocupación: necesidad de que se incluya una bonificación por productividad de la terminal.</li> <li>-Introducción de una bonificación para <i>“la terminal más productiva de la Autoridad portuaria”</i>.</li> </ul>
Delegado Consejero de APM Terminals Algeciras Grupo AP Mollers-Maersk	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cuantías más bajas de las tasas portuarias.</li> <li>-Que la regulación permita la flexibilidad y la rapidez en la toma de decisiones que necesitan las terminales de carga.</li> </ul>
Director General de Dragados SPL	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Que la bonificación <i>“en tránsito”</i> de la tasa de la mercancía se dirija a empresas que realicen un alto porcentaje de operaciones de trasbordo, por encima del 50% de su actividad en operaciones de tránsito internacional.</li> <li>-La tasa de ocupación tendría que ser mucho más fija a lo largo del período de vida de las concesiones para evitar incertidumbre.</li> </ul>

Secretario General de Comisiones Obreras, Federación de Comunicación y Transporte	-Calcular las tasas de acuerdo con la realidad de cada puerto y no de un inexistente puerto medio.
Secretario General de Puertos de la Unión General de Trabajadores	
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar	-Reforzar el papel de las Autoridades Portuarias, dándoles un margen tarifario para que puedan ofertar en condiciones de competencia económica.
Portavoz del Grupo Mixto, Bloque Nacionalista Galego	
Portavoz de Convergència i Unió	-Flexibilización de las tarifas ganando en agilidad, en eficiencia y bonificando la productividad. -Evitar las sobreinversiones que castigan al sistema porque hay que amortizarlas.
Portavoz del Grupo Popular	-Sostenibilidad económica vinculada con la competitividad y la apuesta por una oferta diferenciada.
Portavoz del Grupo Socialista	-Un sistema tarifario definitivo, dejando atrás confusiones y litigiosidades. -Un grado de coherencia y de armonización razonable, a través de una estructura tarifaria común. -Competencia real entre los puertos mediante el uso flexible y potestativo de una amplia gama de coeficientes correctores y bonificaciones utilizadas en función de su capacidad para generar recursos.

**Tabla de posiciones 9**

Fuente: Elaboración propia.

## F.- Comentarios sobre las posiciones del conjunto de actores públicos y privados.

De las opiniones manifestadas por el conjunto de los actores en relación con la formulación de la política portuaria cabe destacar, como aspectos globales más destacados en relación con su posicionamiento como grupo, en primer lugar, que los “*responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento*” fueron los que establecieron las “*grandes finalidades u objetivos*” hacia los que debía tender el régimen económico que pretendía implantar la nueva política pública que se formulaba. Debiendo recordarse, a este respecto, que el sistema portuario constituye una pieza clave para la economía española y es un instrumento decisivo para el crecimiento de la Balanza comercial; lo que se puede resumir en la idea de que funciona como puerta de entrada y salida de nuestro comercio exterior o <<gateway>>. Pero al mismo tiempo, debería alcanzarse la meta de que los puertos españoles, dada nuestra privilegiada posición geoestratégica, llegaran a convertirse en instrumento relevante de los grandes flujos del tráfico marítimo mundial del transporte de mercancías, captando tráfico de tránsito; idea que se expresa en la llamada función de <<hub>> o plataforma de tránsito. Pues bien, para regularlo con miras a tales objetivos, se hacía necesaria una visión de Estado buscando un equilibrio entre los intereses de las distintas partes implicadas.

Mientras, los “*representantes de las principales Autoridades Portuarias*”, que son las que soportan el peso de la gestión del conjunto del sistema, ponían el énfasis en la necesidad de cubrir los costes así como de ser eficientes en la gestión de la infraestructura existente, enormemente cara. Para ello propusieron esencialmente dos medidas dentro de un marco de flexibilidad y autonomía para cada Autoridad Portuaria. De una parte, la de prever un nuevo sistema de valoración de los terrenos del puerto que sirviera de base para fijar una tasa de ocupación más baja. Y, de otra, lograr una mayor flexibilidad en la regulación de la tasa de actividad mediante el uso de coeficientes correctores y bonificaciones que permitieran conseguir también unos importes más competitivos. Considerando que este punto de la reforma de las tasas –en palabras del representante del Puerto de Barcelona, Sr. Valls i Riera- constituía “*la parte más importante de la ley*” ya que era la que podía propiciar la competitividad del sistema portuario.

Conviene valorar a propósito de la regulación económica la circunstancia de que, al ser el gran objetivo último de la reforma del sistema portuario estatal el incrementar la cuota de tráfico marítimo internacional de mercancías o <<tráfico hub>> de nuestros puertos, las propuestas de los representantes de las Autoridades Portuarias coincidían con las propias de los directivos de las terminales de carga de los grandes puertos (Barcelona, Valencia, etcétera) ya que la competitividad de los puertos en este ámbito vendría determinada, como es obvio, por el nivel de negocio que fueran capaces de captar sus terminales de carga públicas y privadas. Coincidiendo igualmente el resto de los “*grupos-objetivo*” –asociaciones de estibadores y consignatarios y sindicatos de estibadores-, claro está, con las posiciones de los Presidentes de las Autoridades Portuarias y los directivos de las terminales de carga. Pues existía consenso en que era preciso asegurar la competitividad del sistema como única forma de garantizar los puestos de trabajo existentes o incluso de incrementarlos en un futuro próximo.

Los “*beneficiarios de la política portuaria*” (v.gr., los armadores españoles y los representantes de las cámaras de comercio), por su parte, mostraron paradójicamente en sus posiciones cierta discrepancia con las grandes líneas propuestas para el régimen económico. Así, mientras que el representante de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación alertaba de que la flexibilidad que se predicaba en la fijación de las tasas por cada Autoridad Portuaria iba en contra del principio de igualdad en la prestación del servicio. Y señalaba como grandes perjudicados del proyecto a los pequeños puertos que tienen una estructura de costes y de negocio que les impide competir en igualdad de condiciones. Para el Presidente de los armadores españoles, la regulación podía perjudicar especialmente al tráfico cautivo con subidas excesivas. Motivo por el cual pedía que las tasas se aplicaran de manera homogénea. Y es que, esta “*distancia con el proyecto de ley que se debatía*” se explica si se tienen en cuenta que, en realidad, los grandes beneficiarios de la nueva política pública eran los grandes armadores internacionales (Maersk, MSC, etc.) por cuanto las medidas iban destinadas de modo preferente a captar el tráfico de contenedores y mercancías que desarrollan. Unos actores que, sin embargo, no participaban en los debates parlamentarios como tales navieras aunque sí en cuanto gestores de terminales de carga dedicadas (es decir como grupo-objetivo y no como usuarios). De modo que los clasificados como tales (los armadores españoles, las cámaras de comercio o las cofradías de pescadores) lo son pero con carácter secundario, como actividad paralela a la propia de las grandes navieras mundiales y en cuanto usuarios naturales del sistema portuario en su conjunto. Dejo aparte la posición de las cofradías de pescadores que se mostraron muy favorables al proyecto. Restando sólo por destacar que los “*representantes de los **partidos políticos***” se limitaron a recoger el conjunto de las propuestas manifestadas por los representantes de las Autoridades Portuarias y los grupos-objetivo con alguna mención muy puntual a lo señalado por los beneficiarios.

**G.- Análisis DAFO respecto del diseño del régimen económico en la política portuaria del Estado a partir del conjunto de las posiciones manifestadas por los actores públicos y privados y de las grandes ideas que definían el ámbito del debate.**

Las posiciones manifestadas por los distintos actores públicos y privados de la política portuaria ante la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados en diciembre de 2.009, en relación con lo que debía ser el futuro modelo de régimen económico que se implantara, me permiten, dada la trascendencia del tema objeto de debate y las fuertes implicaciones que las ideas expuestas tienen para el conjunto de la política portuaria, elaborar un esquema de <<análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)>> -SWOT en el acrónimo inglés (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*)- como método de evaluación ex ante de la acción pública analizada<sup>27</sup>.

<b>ANÁLISIS DAFO SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA POLÍTICA PORTUARIA</b>			
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>Fortalezas</i>
<b>Infraestructuras enormemente caras</b>	<b>Crisis económica</b>	<b>Convertirse en clave de las redes de transporte marítimo a escala mundial</b>	<b>Proximidad a las grandes rutas del transporte internacional de mercancías y contenedores</b>
<b>Unidades de negocio que tienen que cubrir costes</b>	<b>Feroz competencia internacional por el tráfico de contenedores</b>	<b>Dar coherencia al sistema que evite confusiones y litigiosidades</b>	<b>Pieza clave en el comercio exterior español</b>
<b>Necesidad de seguridad y estabilidad jurídica en un entorno cambiante</b>	<b>Falta de competitividad</b>	<b>Reducir el coste de paso de las mercancías</b>	<b>Intenso crecimiento de tráfico en las últimas décadas</b>
<b>Rigidez del sistema de tasas</b>	<b>Pérdida de tráfico marítimo</b>	<b>Flexibilidad del sistema de tarifas portuarias</b>	<b>Esfuerzo inversor continuado del sistema en la última década</b>
<b>Un modelo común para realidades diversas</b>	<b>Desequilibrio económico</b>	<b>Reforzar el papel de las AA.PP. dándoles un margen tarifario</b>	<b>Autonomía de las AA.PP.</b>

**Tabla expositiva 24**

Fuente: Elaboración propia.

<sup>27</sup> J.B. HARGUINDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 95 a 98.

### 3.- LA FORMULACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA EN MATERIA ECONÓMICA: CONTENIDO DEL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).

#### A.- Exposición de los contenidos económicos más destacados de la nueva política portuaria.

A la vista del contenido de los debates mantenidos por el conjunto de los actores al tiempo de la tramitación parlamentaria del Proyecto de ley, parece indiscutible que la puesta al día del diseño en el régimen económico de los puertos del Estado se hacía apremiante en el año 2.010. De hecho, junto con la renovación del sistema de prestación de los servicios portuarios y de la actividad comercial e industrial, constituía el núcleo de la nueva política portuaria. El Legislador, como ha quedado claro por las intervenciones de los altos representantes del Ministerio de Fomento así como de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista que apoyaban el proyecto sin fisuras, era consciente de la trascendencia que tenía una urgente puesta al día del sistema de ingresos y gastos portuarios. Por ello explicitó, en el Preámbulo de la Ley de 2.010, una “*serie de condicionantes*” que presionaban a favor de una actualización del régimen tarifario en el sentido de alcanzar una <<*mayor flexibilización en la determinación de las tasas*>>. Comenzando por la potenciación del modo marítimo/portuario de transporte incorporado a la política preconizada por la Unión Europea<sup>28</sup>. Y siguiendo por la cada vez mayor relevancia económica de contar con unos puertos eficientes que permitieran elevar la competitividad del sector portuario y de la economía española en su conjunto en el contexto internacional. Hasta el punto de que el sistema portuario se había convertido en un elemento imprescindible para la recuperación de la economía española, de manera que se pudiera salir de la grave situación de crisis iniciada en noviembre de 2.008. En este punto, cabe recordar que las exportaciones españolas junto con el incremento de los ingresos por turismo han constituido las dos bazas más importantes para el relanzamiento de la actividad económica en nuestro país. Así D. Jaime García Legaz, Secretario de Estado de Comercio, refiriéndose al dinamismo de nuestro sector exterior, afirmó que “*pese a las dificultades, la economía española tiene un lado brillante que permitirá salir de la crisis a finales de 2.013 o principios de 2.014*”<sup>29</sup>.

Pero igualmente deben tenerse en cuenta otros condicionantes que impulsaban hacia una mayor eficiencia y, por ende, hacia una mayor flexibilización. Tales como la creciente competencia que sufrían los puertos españoles con la aparición de nuevos e importantes puertos comerciales en el Mediterráneo. Pudiendo calificarse la competencia

---

<sup>28</sup> Vid. Apartado I del Preámbulo del Real Decreto-Legislativo 2/2.011, 5 de septiembre, que alude a la Ley 33/2.010.

<sup>29</sup> Redacción, *El sector exterior español, motor de la recuperación económica*, Revista Horizontes, Ernst & Young, S.L., 2.013, pp. 10 y 11. Prevé que el dinamismo del sector exterior se mantenga como un elemento fundamental para ayudar a España a evitar una mayor recesión. Considera que uno de los principales factores, además del extraordinario rendimiento de nuestras exportaciones, lo constituye el importante progreso que ha experimentado nuestro país desde el punto de vista de su competitividad. Señalando a este respecto que el coste de la mano de obra se ha visto reducido un 5,5 % en los últimos tres años, lo que constituye un dato significativo si lo comparamos con el aumento del 1,4% en el conjunto de la Eurozona. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que la productividad en España ha crecido un 11,2% desde el año 2.008.

en el Mediterráneo de feroz. No entre sistemas portuarios sino entre puertos de diversos países como los de Tánger, Marsella-Fox, Gioia Tauro, Cagliari, Malta o los principales de nuestro país (vid. Capítulo VII.4.C). Aunque, en última instancia, también existía la aspiración de competir con los grandes puertos del Norte de Europa como Rotterdam, que captan el mayor tráfico de importación-exportación del viejo Continente<sup>30</sup>. Debiendo también destacarse la necesidad de contar con un flujo de ingresos suficiente que permitiera asegurar la necesaria rentabilidad de cada una de las Autoridades Portuarias en un marco de gestión autónoma por cada Organismo público portuario y de autosuficiencia del conjunto del sistema de los puertos del Estado. Así como la exigencia, impuesta por las directrices europeas, de que las cifras de rentabilidad en los puertos tuviera en cuenta la debida amortización de las cuantiosas inversiones en activos patrimoniales –infraestructura portuaria- que se habían venido realizando durante décadas así como del conjunto de los costes generados por la actividad portuaria. De modo que, en este contexto de condicionantes económicos generales y sectoriales, la actualización del sistema portuario estatal en sintonía con el entorno europeo obligaba a buscar una “*mayor flexibilidad el modelo tarifario*” para que cada Autoridad Portuaria pudiera definir su propia estrategia comercial teniendo en cuenta sus particularidades y oportunidades de negocio.

El principio de ***autosuficiencia económica*** que, con variantes en cuanto a su formulación concreta se encontraba ya en vigor en 1.992, –se formulaba como “*objetivo de rentabilidad global del conjunto del sistema y de cada uno de los puertos*”- lo que comportaba la necesidad de que los ingresos de cada una de las Autoridades Portuarias superara el conjunto de los gastos. Siendo oportuno recordar a estos efectos que el Texto Refundido prevé un ***listado de recursos económicos*** de las Autoridades Portuarias cuyo manejo deberá acomodarse a los principios de la ley comenzando, como no, por el aludido principio de autosuficiencia económica en un marco de autonomía de gestión económico-financiera de los Organismos públicos portuarios con criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad ambiental que queda reflejado en la tabla que sigue<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados, sesión de 9 de diciembre de 2.009, p. 11. Intervención del Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, Sr. Valls y Riera.

<sup>31</sup> Vid. los artículos 27 y 156 TRLPEMM. Celia Tamarit de Castro, Jefa del Área de Seguridad de Puertos del Estado, *El sistema portuario español, características generales*, Puertos del Estado, 2.013, Madrid, p. 8, recoge un elenco de principios y objetivos económicos. Entre ellos, el que se enuncia como principal en el Texto Refundido –artículo 156 TRLPEMM- es el de autosuficiencia económica (autofinanciación) del sistema portuario en su conjunto y de cada una de las Autoridades Portuarias.

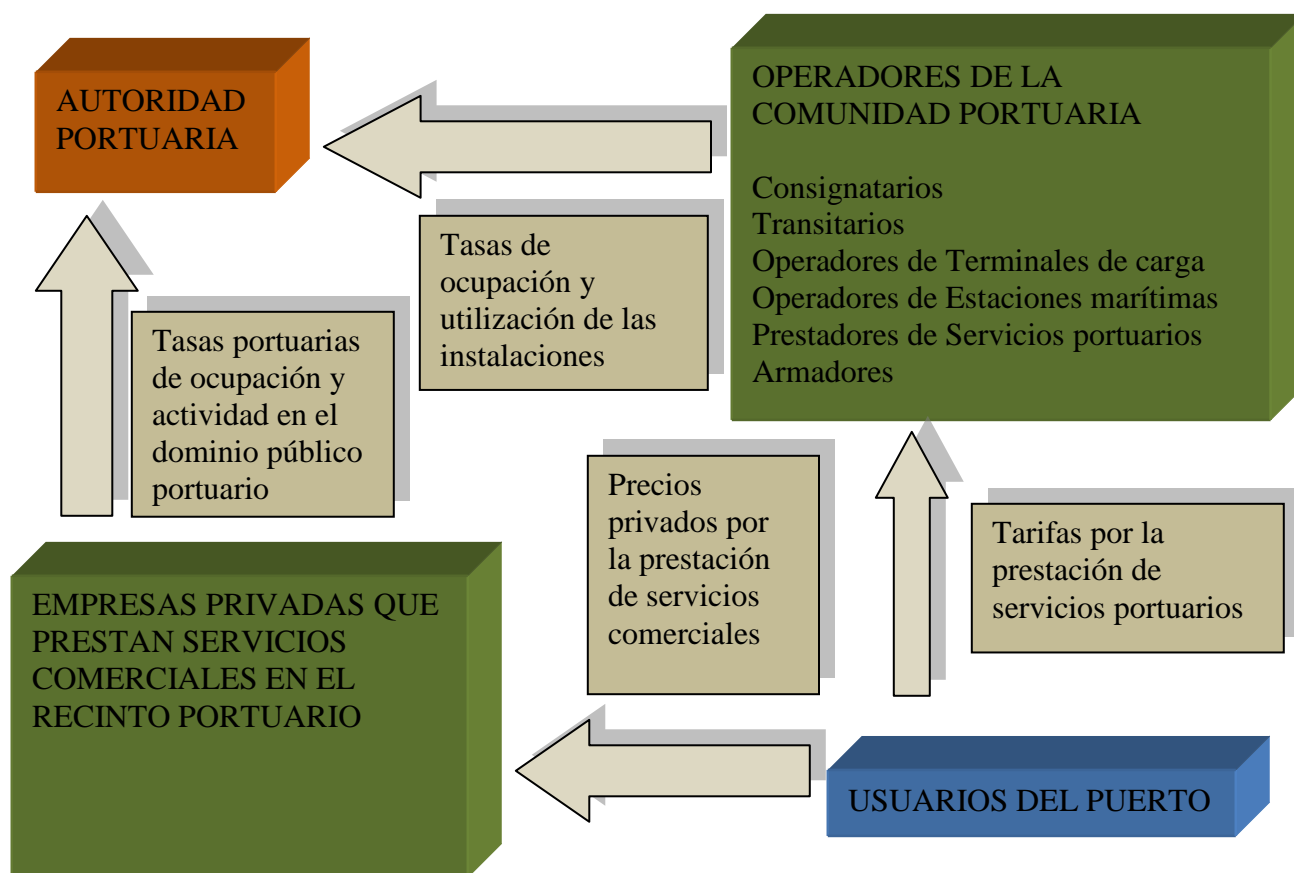
<i>Recursos Económicos de las Autoridades Portuarias (TRLPEMM, Real Decreto Legislativo 2/2.011 de 5 de septiembre)</i>
-Los <b>productos y rentas de su patrimonio</b> así como los ingresos procedentes de la <b>enajenación de activos</b> .
-Las <b>tasas portuarias</b> , sin perjuicio del 4% que se deduce como gasto de explotación y como ingreso del Ente Puertos del Estado –el 2% en el caso de los puertos de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla- de lo obtenido por este concepto (vid. artículo 19 TRLPEMM).
-Los ingresos que tengan el carácter de <b>recursos de derecho privado</b> obtenidos en el ejercicio de sus funciones (tarifas por servicios comerciales prestados por las AA.PP. en régimen de concurrencia).
-Las aportaciones recibidas del <b>Fondo de Compensación Interportuario</b> del que inmediatamente hablaré.
-Los que puedan asignarse en los <b>Presupuestos Generales del Estado</b> o en los de otras Administraciones públicas.
-Las ayudas y subvenciones, cualquiera que fuera su procedencia.
-Los procedentes de los <b>créditos, préstamos y demás operaciones financieras</b> que se pudieran concertar.
-El producto de la aplicación del régimen sancionador.
-Las <b>donaciones, legados y otras aportaciones de particulares</b> y entidades privadas (ingresos de carácter eventual).
-Cualquier otro que le sea atribuido por el Ordenamiento Jurídico.

## Tabla expositiva 25

Fuente: Elaboración propia.



## El ciclo de ingresos ligados a la actividad y al dominio público portuario.



**Ilustración 50**

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor.

Pues bien, conviene comenzar resaltando que el sistema diseñado parte del <<**principio de internalización de costes globales**>>. De modo que los ingresos del sistema portuario estatal y de cada una de las Autoridades Portuarias deberán cubrir, al menos, todos los gastos de explotación, los gastos financieros y otros necesarios para su funcionamiento; las cargas fiscales; la amortización de sus activos (bienes e instalaciones), más un rendimiento razonable de los mismos que ha de reinvertirse en el sistema<sup>32</sup>. La experiencia positiva acumulada en el contexto internacional de aquellos puertos que habían adoptado dicho <<principio de internalización de costes>> aconsejaba adoptar decididamente este criterio. Previéndose a este respecto que, a tal fin, Puertos del Estado debería acordar con cada Autoridad Portuaria el correspondiente Plan de Empresa en el que se fijaría el '**objetivo de rentabilidad anual específico**'. Estando fijado por ley el objetivo global de rentabilidad para el conjunto del sistema portuario en el 2,5% aunque el mismo se

<sup>32</sup> Vid. el artículo 24 TRLPEMM.

establecía como *‘revisable’* por la Ley de Presupuestos Generales del Estado en función de criterios tales como la política económica y de transporte, la evolución de los costes logísticos y portuarios, las necesidades inversoras del sistema, la previsible evolución de la demanda y de la sostenibilidad de la actividad portuaria<sup>33</sup>. Pues bien, este principio permitió lograr un salto cualitativo muy importante en la gestión de los puertos, ya que, al desvincular sus inversiones de las asignaciones en la Ley de Presupuestos Generales, además de reducir la presión sobre éstos, posibilitó un marco estable y eficaz para el desarrollo de nuevas infraestructuras portuarias que hicieran frente a la evolución de la demanda, impidiendo que finalmente las cantidades asignadas a los puertos fueran desviadas a otros capítulos por necesidades de gasto más perentorias para el conjunto del sistema estatal<sup>34</sup>.

De otra parte, como ya he expuesto con anterioridad, las regulaciones aprobadas en 1.997 y 2.003 habían mantenido la autosuficiencia económica como principio rector del modelo económico pero *‘calificando como tasas’* los originarios cánones -precios públicos- cobrados por la utilización privativa y el aprovechamiento especial del dominio público portuario y las tarifas -precios privados- por la utilización de las infraestructuras portuarias. Debiendo sumarse a lo anterior que, desde los Gobiernos apoyados por el Partido Popular durante la VI y la VII Legislaturas (1.996 a 2.004), se propició **una reordenación del sistema económico de los puertos** en el sentido de lograr que los ingresos procedentes de la utilización privativa y el aprovechamiento especial del dominio público (la parte más sustantiva de los antiguos cánones) superaran a las prestaciones por servicios (las antiguas tarifas). Pues de este modo, se conseguía centrar el papel de las Autoridades Portuarias como gestoras del territorio (*‘Lordland’*), dejando el protagonismo en el desarrollo de la actividad portuaria a los operadores privados a los que se les encomendaba la prestación de los distintos servicios portuarios básicos. Es más, con dicha filosofía se consiguió dar estabilidad al flujo de ingresos de los Organismos públicos portuarios al tiempo que se propiciaba el desarrollo de terminales privadas de manipulación de mercancías que, en el nuevo panorama de evolución de los puertos, parecía una fórmula apropiada para hacer frente a la creciente competencia internacional por captar los tráficos marítimos comerciales.

---

<sup>33</sup> Vid. el artículo 156 TRLPEMM.

<sup>34</sup> Vid. el Apartado II del Preámbulo de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en Puertos de Interés General. Javier Gesé Aperte, Subdirector de Relaciones Internacionales de Puertos del Estado, *Explotación de Puertos*, Puertos del Estado, Las Palmas de Gran Canaria 2.012-2.013, pp. 23 y 28; y Javier Gesé Aperte, Subdirector de Servicios a la Mercancía y al Pasaje, *Explotación de Puertos*, Puertos del Estado, La Laguna 2.013-2.014, pp. 23 y 30, destaca como la principal competencia de las Autoridades Portuarias la optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tuviere asignados (artículo 25.e) TRLPEMM), caracterizando ésta como una gestión con eficacia y eficiencia. Gestión económica que se encuentra ligada, cómo no, al objetivo global de la <<autosuficiencia económica>> y que tiene, a su vez, como una meta más cercana la de la <<sostenibilidad económica>>. Que constituye una dimensión del principio genérico de sostenibilidad y que exige un análisis de la situación y la evolución en relación con posibles fuentes de riesgo económico y del papel del puerto dentro del desarrollo económico y social de su entorno. Vid. en este punto, Obdulio Serrano Hidalgo, División de Sostenibilidad de Puertos del Estado, II Jornada sobre sostenibilidad para la comunidad portuaria *Sostenibilidad del Sistema Portuario de Titularidad Estatal*, Puertos del Estado, 2.012, Port Castelló, p. 31.

Otro aspecto relevante del régimen económico lo constituye el llamado **Fondo de Compensación Interportuario** cuya regulación mantiene en esencia el PPA<sup>35</sup>. Se define como instrumento de redistribución de recursos del sistema portuario estatal que es administrado por Puertos del Estado de acuerdo con los criterios adoptados por el ‘Comité de Distribución del Fondo’. Órgano que se compone de todos los Presidentes de los Organismos portuarios y que, cada año, decide las aportaciones que realizan las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, conforme a los criterios y límites establecidos en la Ley, que tienen la consideración de “*gasto no reintegrable*”. Siendo relevante el hecho de que, descontados los ingresos por ayudas a la navegación, las aportaciones tienen carácter finalista para financiar, por ejemplo, inversiones, actuaciones medioambientales y programas de investigación; o, en su caso, para asegurar el cumplimiento de los correspondientes planes de saneamiento económico<sup>36</sup>.

Paralelamente, en relación con la nueva regulación de los instrumentos financieros del sistema, interesa recordar como la Ley de 1.992 contemplaba junto con el <<*Fondo de Contribución*>> el llamado <<*Fondo de Financiación*>> que constituyó el precedente inmediato del <<*Fondo de Financiación y Solidaridad*>>. Dicho Fondo, según lo previsto en 2.003, estaba constituido por excedentes de tesorería que unas Autoridades Portuarias ponían voluntariamente a disposición de otras como créditos con intereses y condiciones de mercado, siempre que no implicaran transferencias sin contraprestación, beneficios económicos no justificados o distorsionaran la libre competencia entre los puertos de interés general<sup>37</sup>. En la regulación de 2.003, de todas maneras, persistía su composición con “*fondos reintegrables*” y la necesidad de que Puertos del Estado autorizara las operaciones. Pues bien, tales caracteres de la Ley de 2.003 continúan vigentes en los actuales <<*mecanismos de financiación y asistencia*>><sup>38</sup>. Que añaden un sistema específico de “asistencia financiera” por parte de Puertos del Estado para aquellas Autoridades Portuarias que no puedan acudir al mercado de capitales para cubrir sus necesidades financieras. Lo que implica una auténtica operación de “rescate portuario” que puede llevar a cabo Puertos del Estado mediante la suscripción del llamado Convenio de Normalización Financiera (CNF) y la constitución de una Comisión de Seguimiento del Convenio (CSC) presidida y compuesta mayoritariamente por representantes de Puertos del Estado, aunque también cuenta con un representante de la Comunidad Autónoma y otro de la Autoridad Portuaria intervenida<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Vid. el artículo 158 TRLPEMM, antiguo artículo 13 LREYPSPIG.

<sup>36</sup> Vid. el artículo 159 TRLPEMM que viene a derogar al artículo 13 LREYPSPIG. El mencionado precepto sustituyó, a su vez, la anterior regulación del denominado <<Fondo de Contribución>> que contenía el artículo 46 LPEMM, en la redacción dada por la Ley 62/1.997, de 26 de diciembre.

<sup>37</sup> Al ‘*Fondo de Financiación*’ le dio nueva redacción la Ley 62/1.997 de 26 de diciembre, artículo único, número 19 que modificó el artículo 47 LPEMM añadiendo el apartado 3º. Posteriormente modificada a su vez con carácter puntual por la Ley 48/2.003 de 26 de noviembre, Disposición final segunda, que alteró la redacción del artículo 47.1 LPEMM, pasando a denominarse ‘*Fondo de Financiación y Solidaridad*’.

<sup>38</sup> Vid. el artículo 160 TRLPEMM.

<sup>39</sup> Un ejemplo reciente de uso de este mecanismo lo tenemos en la Autoridad Portuaria de Málaga que solicitó en 2.013 a Puertos del Estado asistencia financiera para sufragar un plan de bajas voluntarias incentivadas que se aplicaría durante los siguientes cuatro años y que supondría la salida de 40 personas de su plantilla compuesta por 180 trabajadores (22%) en un contexto de déficit superior a los 2 millones de euros anuales. Vid. Nuria Triguero, *La Autoridad Portuaria pide dos millones de euros al Estado para sufragar 40 despidos*, Sur, 5-9-13, Málaga, edición digital ( www.diariosur.es).

El aspecto más importante del apartado económico, con todo, viene constituido por las disposiciones que se dedican a las **tasas portuarias**<sup>40</sup>. Siguiendo la calificación ya introducida por la normativa de 2.003, el PPA las define como aquéllas exigidas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público portuario y la prestación del servicio de señalización marítima. Rigiéndose las mismas por lo dispuesto en la ley y, en lo no previsto en la misma, por la Ley de Tasas y Precios Públicos, la Ley General Tributaria y las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de las mismas. Se trata por lo tanto de un ingreso de Derecho público. Pues bien, dentro de la citada categoría de ingresos, el Texto Refundido incluye la relación de percepciones que se recoge en el siguiente cuadro<sup>41</sup>.

<i>Tasas Portuarias en el TRLPEMM de 2.011</i>
a) <b>Tasa de ocupación</b> , por la ocupación privativa del dominio público portuario por concesionarios o titulares de la autorización correspondiente.
b) <b>Tasa de actividad</b> , por el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios en el dominio público portuario, sujetas a autorización por la Autoridad Portuaria <sup>42</sup> .
c) <b>Tasas de utilización</b> , por la utilización especial de las instalaciones portuarias, siendo exigidas por la realización de cada uno de los hechos imponible definidos en la Ley (que incluye la prestación, en cada caso, de los <u>servicios comunes</u> por la Autoridad Portuaria).  Tasa del buque (T-1). Tasa del pasaje (T-2). Tasa de la mercancía (T-3). Tasa de la pesca fresca (T-4). Tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo (T-5). Tasa por utilización especial de la zona de tránsito (T-6).
d) <b>Tasa de ayudas a la navegación</b> , por la utilización del servicio de señalización marítima.

**Tabla expositiva 26**

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Viene recogido en el Capítulo IV del Título VII del TRLPEMM.

<sup>41</sup> Vid. los artículos 161 y 162 TRLPEMM.

<sup>42</sup> Que se vincula, en cada caso, al titular de la autorización de dicha actividad, al titular de la concesión o autorización de ocupación del dominio público o al titular de la licencia de prestación del servicio portuario.

<sup>43</sup> Vid. los Artículos 161 y 193 del Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM).

Los rendimientos de las tasas deben ser establecidos anualmente o bien por períodos plurianuales, de acuerdo con los Planes de Empresa, y responden al <<***principio de equivalencia de los costes***>> de puesta a disposición de suelo e infraestructuras y de los costes de los servicios prestados directamente por la Autoridad Portuaria, los cuales deberán cubrir los gastos necesarios, la amortización, las cargas fiscales y facilitar la obtención de un rendimiento razonable sobre el activo.

La **tasa de ocupación** no se reformula –a pesar de las solicitudes de las Autoridades Portuarias y de los operadores privados de terminales de carga para desvincularla de la valoración del terreno circundante al puerto- por cuanto la determinación de la base imponible sigue siendo, por decirlo de modo resumido, ‘*el valor de los terrenos ocupados según criterios de mercado*’. Tampoco disminuye el tipo de gravamen aplicado sino más bien lo contrario, sube en la mayoría de los supuestos excepto en el caso de las lonjas pesqueras que baja de modo notable (de un 2,5% a un 0,5%). En este apartado, la única ‘ventaja sustantiva’ que obtienen los grupos-objetivo es la de que ahora la regla de actualización anual de las valoraciones de los terrenos ocupados –base imponible- el 1 de enero de cada año pasa del “85% de la variación interanual del IPC correspondiente al mes de octubre anterior” al 75%.

La regulación de 2.010 reformula alguna de las ‘**bonificaciones**’ a fin de dar seguridad jurídica al modelo teniendo en cuenta la estabilidad financiera. Simultáneamente aumenta el importe de alguna de las bonificaciones ya existentes e introduce otras nuevas para fomentar la competitividad y la sostenibilidad económica y ambiental de los puertos españoles, permitiendo su adaptación a las condiciones existentes en cada momento en los mercados internacionales, incentivando en mayor medida el rendimiento, la productividad y la calidad, así como el menor coste, de todos los servicios portuarios. De modo que, por ejemplo, en cuanto a la ‘**tasa por ocupación**’, se introducen bonificaciones nuevas para los titulares de concesiones que realicen obra civil (de infraestructura, consolidación y mejora del terreno, etc.) y para los titulares de terminales de vehículos en régimen de mercancía que dispongan de superficies adicionales de almacenamiento con base en inversiones realizadas por el propio concesionario. Además, se crean ‘**bonificaciones singulares**’, transitorias, para los operadores de terminales de mercancías con la idea asegurar la competitividad de los puertos españoles y su adaptación a las cambiantes circunstancias del mercado marítimo internacional. En cualquier caso, se permite la aplicación de más de una bonificación a una misma tasa de modo sucesivo y multiplicativo.

Las ‘**tasas de utilización**’ mantienen una estructura y cuantías básicas comunes para el conjunto de las Autoridades Portuarias pero, de acuerdo con lo propugnado por los responsables político-administrativos en 2.009, los partidos mayoritarios y lo solicitado por las principales Entidades portuarias y los grupos-objetivo, con la posibilidad de establecer “coeficientes correctores” diferentes por cada Autoridad Portuaria y también diferentes para cada una de las tasas correspondientes al buque, al pasaje y a la mercancía en cada una de ellas, con el objetivo de que se pueda tomar en consideración su estructura de costes y garantizar el principio de autosuficiencia económico-financiera en un marco de competencia leal entre puertos. **La regulación varía sustancialmente respecto de la contenida en la versión original del texto legal en 2.003**, con el propósito de otorgar un

mayor margen de decisión a las Autoridades Portuarias (**vid.**<sup>44</sup>). Estos coeficientes correctores, deberán ser propuestos por cada Autoridad en el marco del Plan de Empresa anual, de acuerdo con los límites y criterios establecidos en la Ley<sup>45</sup>, y también de conformidad con los criterios generales que se determinen por Orden del Ministerio de Fomento, tomando en consideración las previsiones plurianuales de evolución de sus tráficos, de nivel de endeudamiento y de necesidades de inversión, así como sus objetivos de gestión, la rentabilidad anual objetivo y un rendimiento razonable sobre el activo no corriente neto medio exigible para los próximos ejercicios.

Pero, en todo caso, ha de tenerse en cuenta que “**la aplicación de los índices correctores**” deberá respetar la vigencia de principios tales como la consecución de la máxima contribución posible de cada puerto a la competitividad de su área de influencia económica, limitando subidas de la cuantía de las tasas que puedan tener un efecto inflacionario o un perjuicio grave sobre determinados tráficos, sobre todo de los tradicionales del puerto. La contribución a la autosuficiencia económica de cada Autoridad Portuaria, considerando su evolución pasada y cuales sean sus previsiones económico-financieras a medio y largo plazo, a la hora de fijar límites inferiores sobre cuantías. Sirviendo, en última instancia, para garantizar la efectividad de la leal competencia interportuaria, de modo que la reducción del importe de la tasa no afecte a la eficiencia y calidad de los servicios prestados y que la cuantía de las tasas tenga en cuenta la estructura de costes del respectivo Organismo portuario. En definitiva, con el nuevo sistema, **cada Autoridad Portuaria define su estrategia económica** en cuanto a las tasas proponiendo cuáles son sus tres coeficientes correctores a las tasas de utilización y cuál sea su régimen de bonificaciones, de acuerdo con su propia realidad geográfica y de tamaño, las potencialidades económicas de sus infraestructuras y servicios; así como su nivel de competencia nacional e internacional, siempre dentro de un respeto a la libre competencia

---

<sup>44</sup> Las **cambios más destacados entre una y otra regulación a propósito de los coeficientes correctores** son los que se mencionan en los párrafos que siguen.

La anterior regulación contenida en el **artículo 26 LREYPSPIG-2.003** establecía un ‘**coeficiente corrector único idéntico**’ para las tres tasas entre 0,85 y 1,15; así como una ‘**tabla muy rígida de coeficientes máximos y mínimos**’ en función de la rentabilidad media obtenida por la Autoridad portuaria en los dos ejercicios económicos inmediatamente anteriores.

La regulación vigente contenida en el **artículo 166 TRLPEMM** prevé la posibilidad de ‘**tres coeficientes correctores diferentes**’, respectivamente, para las tasas del buque (T-1), el pasaje (T-2) y de la mercancía (T-3), estableciendo un máximo de 1,30 y sin señalar un mínimo (salvo para las Autoridades portuarias sujetas a un Convenio de Normalización Financiera que no podrán ser inferiores a la unidad); si bien la diferencia entre coeficientes no podrá ser mayor de 0,30. Además, no contiene una tabla rígida de coeficientes en función de la rentabilidad. Sino que, por el contrario, se establecen unos ‘**límites generales**’ por referencia a la rentabilidad media de los tres últimos ejercicios, en el sentido de que los coeficientes inferiores a la unidad requieren una rentabilidad positiva; y, en los inferiores a 0,70, la rentabilidad de la Autoridad portuaria no debe ser inferior a la rentabilidad media del conjunto del sistema; mientras que cuando los coeficientes propuestos sean superiores a la unidad, la rentabilidad no debe superar el objetivo propuesto para el conjunto del sistema.

Finalmente destacar que, mientras en el **artículo 26 LREYPSPIG-2.003**, los Consejos de Administración de las Autoridades portuarias aprobaban los coeficientes en el marco del plan de empresa; ahora, según el **artículo 166 TRLPEMM**, las Autoridades Portuarias los proponen dentro del contenido plan de empresa anual, pudiendo el Ministerio de Fomento aprobar mediante Orden unos criterios generales para la formulación de las propuestas, en función de cuál sea la política económica que dicte el Gobierno.

<sup>45</sup> Vid. el artículo 166.1 TRLPEMM.

intraportuaria de modo que no se incurran en prácticas abusivas o discriminatorias para los usuarios finales.

La política pública examinada amplía las '*exenciones al pago de las tasas*', establecidas en 2.003, excepto para la '*tasa de ocupación*' del dominio público portuario que se mantienen inalteradas. Sin embargo, sí que existen algunas adicciones en la '*tasa de actividad*' que tratan de aclarar situaciones ambiguas, como la de los provisionistas; los consignatarios de buques y mercancías; o la de los titulares de servicios comerciales y de actividades directamente vinculadas con la entrada y salida del puerto de pasajeros y mercancías, siempre que no impliquen la ocupación del dominio público. E igualmente en el caso de las '*tasas de utilización y ayudas a la navegación*' que incluye ahora a las embarcaciones y buques en construcción, reparación, transformación y desguace, que se encuentren en instalaciones dedicadas a dichas tareas; y a las embarcaciones de vela con eslora inferior a 12 metros, en este último supuesto, únicamente respecto a la tasa de ayudas a la navegación <sup>46</sup>.

Por último interesa destacar, en relación con el cobro de tarifas, expresamente calificadas como precios privados, como subsisten las cobradas **por servicios comerciales** prestados por las Autoridades Portuarias en régimen de concurrencia con entidades privadas<sup>47</sup>. Debiendo estas tarifas contribuir al objetivo de la autofinanciación y evitar prácticas abusivas en relación con tráficos cautivos, así como actuaciones discriminatorias y otras análogas. Razón por la cual, como es obvio, su importe deberá cubrir, como regla general, el coste del servicio y atender al cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan de empresa. Siendo, en cualquier caso, el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria el que aprueba libremente su importe. Pudiendo acordar, excepcionalmente, tarifas inferiores al coste del servicio en tanto subsistan supuestos de subactividad en ausencia de concurrencia con entidades privadas.

Por lo demás, cabe calificarlos como pagos realizados por servicios ofertados en concurrencia con el sector privado y, por lo tanto, sometidos a Derecho privado. Por lo cual, la falta de abono de la contraprestación por el particular habilita para el ejercicio de una acción civil ejecutiva. Y asimismo resulta relevante que ahora la acción para exigir el pago de las tarifas por los servicios prestados prescribe a los cuatro años y no a los cinco como establecía la normativa de 2.003. Procediendo, contra las liquidaciones de tarifas por estos servicios, que el usuario formule la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles ante el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria correspondiente.

---

<sup>46</sup> Vid. los artículos 169 a 171 TRLPEMM, siguiendo la tónica del antiguo artículo 17 LREYPSPIG.

<sup>47</sup> Vid. el Capítulo III del Título VII, artículos 246 a 250 TRLPEMM continuando, a grandes rasgos, la regulación del antiguo Capítulo V del Título I, artículos 31 a 35 de LREYPSPIG.

## B.- Análisis del Programa Político-Administrativo aprobado en materia económica.

Por lo que se refiere al análisis del Programa Político-administrativo aprobado en 2.010 en materia económica, he de destacar como el mismo cubre, '*por razón de la naturaleza de las disposiciones adoptadas*', casi la tipología completa de normas posibles previstas por el Profesor helvético Peter Knoepfel y sus colaboradores en el esquema de análisis desarrollado<sup>48</sup>. Así contempla, sin duda alguna, '*disposiciones de tipo sustantivo*' que afectan a la determinación de objetivos (a través de la modificación de los '*principios y objetivos del régimen económico*'<sup>49</sup>); así como a la definición en detalle de los distintos elementos operacionales, estableciendo una renovación importante del conjunto de los instrumentos previstos para la obtención de ingresos (mediante la introducción de nuevas reglas relativas a la actualización de la cuantía de la tasa de ocupación; el establecimiento de coeficientes correctores y bonificaciones de las distintas clases de tasas; o las exenciones al pago de las mismas<sup>50</sup>). Debiendo de precisarse que, en la definición de los elementos operativos de tipo económico, se emplea sobre todo la '*vía reguladora*' mediante el establecimiento de obligaciones y la determinación de las consecuencias negativas por incumplimiento, así como la '*vía incentivadora*' a través de la desgravación fiscal que suponen las bonificaciones. No observo, por el contrario, reglas sustantivas de tipo evaluativo que modifiquen las pocas ya subsistentes, que sin duda fueron consideradas aptas por el estamento político (así, por ejemplo, la justificación del pago de la tasa de prestación del servicio de señalización marítima continúa inalterada<sup>51</sup>). Sobre todo teniendo en cuenta que las normas de control del ciclo económico se incluyen propiamente en el régimen de gestión que examina el Capítulo V.

Pero igualmente interesa destacar como la política formulada contempla cambios de '*elementos procedimentales*' como los referidos a los procedimientos de gestión y recaudación de las cuantías de las tasas que son objeto de leves retoques en la redacción para adaptarlos a la normativa en vigor<sup>52</sup>. E incluso de elementos procedimentales muy complejos que conllevan el funcionamiento de alguna estructura organizativa como el '*Comité de Distribución del FCI*', que se mantiene, o la nueva '*Comisión de Seguimiento del Convenio de Normalización Financiera*'<sup>53</sup>. De manera que nos encontramos ante normas institucionales que constituyen la capa externa de la política pública junto con el anterior grupo de las disposiciones sustantivas que conforma el núcleo de la formulación aprobada.

---

<sup>48</sup> Vid. P. KNOEPFEL y H. WEIDNER, *Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration, Policy & Politics*, Vol. 10, num. 1, Policy Press, 1.982, pp. 85 a 109. Y también P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE, *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn, (série Analyse des Politiques Publiques/ Politikanalyse n° 2), 2.001, p. 188 y ss.

<sup>49</sup> Vid. el artículo 156 TRLPEMM en contraposición con el artículo 1 LREYPSPIG.

<sup>50</sup> Vid. por ejemplo, en relación con las exenciones, el artículo 170 TRLPEMM en contraposición con el artículo 17 LREYPSPIG.

<sup>51</sup> Vid. el artículo 243 TRLPEMM en comparación con el artículo 30.7 LREYPSPIG.

<sup>52</sup> Vid. el artículo 172 TRLPEMM en comparación con el artículo 18 LREYPSPIG.

<sup>53</sup> Vid. los artículos 159 y 160 TRLPEMM en contraposición con el artículo 13 LREYPSPIG.



Finalmente, atendiendo a los distintos parámetros que permiten calificar al conjunto de las reglas aprobadas, cabe afirmar que examinamos, en relación con el capítulo económico, un *‘PPA detallado’* que prevé minuciosamente los elementos cuya regulación aborda; un *‘PPA centralizado’* que abarca en su formulación al nivel de Gobierno central y se aplica exclusivamente a Organismos públicos dependientes de la Administración del Estado; aunque de modo indirecto participen también en su gestión el resto de las Administraciones públicas territoriales. Y de un *‘PPA mixto’* que, como he señalado, combina disposiciones institucionales y sustantivas, como corresponde a un apartado clave de la reforma portuaria.

#### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL.**

##### **A.- Recursos del sistema económico de puertos de interés general.**

##### **a.- La situación económico-financiera “como consecuencia de la entrada en vigor de las nuevas medidas”.**

Durante los años 2.010 a 2.012 se produjo, en su conjunto, un ligero aumento de <<*la rentabilidad sobre activos (EO1)*>> (1,3% en 2.010, 1% en 2.011, y 1,8% en 2.012 de media) con respecto a los años inmediatamente precedentes. La rentabilidad refleja la capacidad de generar recursos sobre el volumen de activos. Obedeciendo el aumento, sobre todo, a un esfuerzo generalizado por incrementar el flujo de beneficios, medidos sobre el conjunto de activos que ha crecido de modo considerable, fruto del ingente esfuerzo inversor de los años precedentes. Dicho esfuerzo emana principalmente de un doble efecto de aumento de los ingresos por incremento de la actividad portuaria y de una fuerte reducción de los gastos en el marco de la política de austeridad fijada desde el Gobierno. Cabe destacar, no obstante, una enorme variedad de situaciones en cuanto a cuál sea la rentabilidad de cada una las Autoridades Portuarias, tal y como venía definida en la Ley de puertos. De esta manera, puede establecerse una distinción muy clara entre aquellas Autoridades que superan un 3% de rentabilidad (Cartagena, Baleares, Algeciras, Marín y Ría de Pontevedra, así como Barcelona), de aquéllas otras cuya rentabilidad se ubica por debajo del 2%, e incluso de las que tienen una rentabilidad negativa (v.gr., Vilagarcía de Arousa, Pasajes, Alicante, Almería, Motril hasta 2.012, Málaga, Melilla, Ceuta, Sevilla y Santa Cruz de Tenerife). Aunque, si se tiene en cuenta la aplicación del Fondo de Compensación Interportuario, prácticamente todos los puertos se encuentran saneados.

Conviene igualmente relativizar <<*los excedentes de la cuenta de resultados (EO2)*>>, esto es, refiriéndolos en su mayor parte a cuál sea el nivel de actividad del puerto, lo que viene dado, por ejemplo, por indicadores como el tráfico total, aunque existan también otros factores. Tomando pues como indicador el **EBIDTA por tonelada movida**, interesa señalar que en el año 2.012 este ratio se situó en el 1,33 €/t, por encima incluso del que se alcanzó en el año 2.008 del 1,3 €/t, superando el ligero descenso que se produjo en los años intermedios. Atribuyéndose por Puertos del Estado este claro incremento a una reducción en el volumen de *‘mercancías de bajo valor añadido’*,

acompañado de un incremento en el volumen de ‘*mercancías de alto valor añadido*’ como son las ligadas, en la mayoría de los casos, a los productos exportados, los cuales experimentaron un alza significativa durante 2.012.

El ejercicio 2.012 consolidó, para el conjunto del sistema portuario, una fuerte reducción de la presión del pago de la deuda sobre el flujo de caja (intereses + amortizaciones/’*cashflow*’ antes de intereses). De modo que, frente al incremento acelerado de <<***la deuda contraída***>> (EO3), motivada por la suscripción de nuevos contratos de créditos bancarios con el objetivo de obtener la necesaria financiación para obras portuarias de ampliación de infraestructura, alcanzando el 47% en 2.010 y del 69% en 2.011, en el año 2.012 descendió al 31%. Reducción que no sólo se manifestaba en el valor agregado sino que alcanzó a la mayoría de las Autoridades Portuarias. No obstante lo anterior, se previó mantener el ritmo de amortización del principal de la deuda, junto al pago de los correspondientes intereses, a fin de ir reduciendo el endeudamiento que las Autoridades Portuarias acumulaban como consecuencia del período fuertemente inversor de precrisis<sup>54</sup>.

#### **b.- Las medidas adoptadas por Puertos del Estado de devolución de los importes indebidamente cobrados por las tasas portuarias anuladas en aplicación de la Ley de Puertos.**

Desde 1.996, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia han venido estimando los recursos interpuestos por diversos operadores, concesionarios y usuarios del puerto contra liquidaciones practicadas por las diversas Autoridades Portuarias en concepto de ‘*tarifas portuarias*’ por falta de cobertura legal, así como contra las liquidaciones giradas en sustitución de las primeras al amparo de las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1.999 y 2.000. Lo anterior por cuanto no fue hasta la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, cuándo se le dio una cobertura legal suficiente al cobro de los conceptos anteriormente percibidos como ‘*tarifas*’ incluyendo la cuantía de las tasas portuarias en el texto de la Ley<sup>55</sup>.

Con posterioridad, la anulación de las liquidaciones por tarifas portuarias fue avalada por las Sentencias del Tribunal Constitucional que, en 2.009, declaró inconstitucional diversos artículos de las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1.999 y 2.000, al afirmar que las tarifas portuarias debían considerarse

---

<sup>54</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, pp. 64 a 66. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, pp. 32 a 34. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, pp. 41 a 43. También, Miguel Jiménez, *Llorca no descarta volver a bajar las tasas en 2.015 para seguir aportando competitividad*, Diario del Puerto, 13-2-14, Barcelona, pp. 4 y 5.

<sup>55</sup> Vid., Puertos del Estado, *Puertos del Estado publicará el listado de empresas que han percibido devoluciones por anulación de liquidaciones tarifarias* (83 empresas han cobrado 207 millones de euros), Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 08-06-12, Madrid, pp.1 y 2.

Igualmente Puertos del Estado, *Puertos del Estado actualiza el listado de empresas que han percibido devoluciones por la anulación de tarifas portuarias* (114 empresas han cobrado 283 millones de euros), Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 20-06-13, Madrid, p. 1.

como prestaciones patrimoniales del orden público. Advirtiéndose, a raíz de ellas, la Abogacía del Estado que la técnica de la ‘*re-facturación*’ resultaba contraria a la doctrina contenida en las Sentencias del Tribunal Constitucional y que las practicadas eran nulas de pleno derecho. Debiendo de resaltarse además que, a mediados de 2.013, el principal devuelto a los reclamantes alcanzaba ya el 91% del total reclamado. Todo lo cual pone de manifiesto que es sólo a partir de este año cuando puede considerarse definitivamente superado el largo episodio de inestabilidad económica al que abocó la errónea regulación legal preexistente de los ingresos portuarios del tipo de los señalados.

**c.- La adopción por parte de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias de medidas tendentes a ganar competitividad internacional y captar “tráfico portuario” consistentes en la rebaja de los gravámenes y bases de valoración de las tasas portuarias, en aplicación de la nueva política portuaria.**

Con las miras puestas en la consecución de una mayor competitividad dentro del, cada vez más difícil mercado internacional, Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias líderes en el tráfico comercial, como Barcelona, han adoptado en los últimos años diversas medidas tendentes a la rebaja de los importes que los operadores, concesionarios y usuarios del puerto tienen que abonar en concepto de tasas portuarias. Así en concreto, cabe citar, en primer término, el anuncio que realizó la Ministra de Fomento, en septiembre de 2.013, de **una rebaja del 5%** de media de las cuantías básicas de las tasas portuarias por la utilización de infraestructura portuaria por los buques, pasajeros y mercancías; que se materializó con la entrada en vigor, el 1 de enero de 2.014, de la nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2.014<sup>56</sup>. A lo que ha de sumarse la rebaja también anunciada por la Ministra del **8,5%** de la tasa por ocupación del suelo portuario que se hizo efectiva en la citada Ley de Presupuestos de 2.014 en relación con las terminales. En los supuestos de ocupación de terrenos en actividades portuarias relacionadas con el intercambio entre modos de transporte, las relativas al desarrollo de servicios portuarios, así como otras actividades portuarias comerciales, pesqueras y náutico-deportivas, el **tipo de gravamen bajó cinco décimas** (del 6% al 5,5%). Estableciéndose asimismo **beneficios** para los tráficos de vehículos en la tasa de actividad y su tipo de gravamen de modo que la cuota íntegra no puede superar los 4 € por vehículo en régimen de mercancías de más de 2.500 kg y de 2 € para vehículos de menos de 2.500 kg. Conviene destacar, por último, en relación con la Ley de Presupuestos Generales para 2.014, que tal y como aclaró el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, durante el debate en el Congreso de los Diputados “*en 2.014 las bonificaciones aprobadas por las Autoridades Portuarias a las distintas tasas se elevan hasta los 93 millones de euros, lo que supone 3 millones más que en 2.013*”, estimándose que las medidas adoptadas de disminución de tasas tendrían un impacto de 50 millones de euros (en adelante M€) en los ingresos del conjunto del sistema portuario estatal<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Ley 22/2.013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (BOE nº 309, de 26 de diciembre de 2.013), cuyo artículo 92 modifica los artículos 202, 210, 217.229 y 235 TRLPEMM. Oficina de Información, *Pastor anuncia una rebaja del 5% de las tasas portuarias*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 03-9-13, Madrid, p. 1.

<sup>57</sup> MJ, *Año nuevo, tasas portuarias nuevas*, Diario del Puerto, 7-1-14, Barcelona, pp. 3 y 4. El impacto de la disminución de tasas provocada por la Ley 22/2.013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del

Por su parte, la aprobación de la **nueva Ley Orgánica 9/2.013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público** operó una serie de modificaciones en diversos artículos del Texto Refundido que afectaron a la fijación y actualización de las tasas<sup>58</sup>. Así, para la fijación de los coeficientes correctores por encima o por debajo de la unidad o por debajo de 0,70 ya no se tomará como referencia la rentabilidad del ejercicio anterior sino “*la **rentabilidad media de los tres ejercicios inmediatamente anteriores al año en que se acuerde el Plan de Empresa***”. Mientras que, en el cálculo de la tasa de ocupación, se apuesta por la **desindexación**. De modo que se pasa de actualizar la valoración de los terrenos para la fijación de la tasa cada 1 de enero en una proporción equivalente al 75% del incremento interanual del IPC del mes de octubre anterior a un sistema, según el cual, “*a través de la Ley de Presupuestos u otra que, en su caso, se apruebe a estos efectos, se podrá proceder a la variación de los valores aprobados cuando se justifique por variaciones en los costes o en las condiciones de la demanda*”. Generalizándose además las **bonificaciones** a la cuota de ocupación por inversiones en la concesión al ampliarse los supuestos de bonificación con un nuevo apartado.

En el mismo sentido, cabe destacar que el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, propuso el 16 de marzo de 2.014, a la conclusión de la celebración de la Feria de Cruceros de Miami (<<*Miami Cruise Shipping*>>, la más importante a nivel mundial) una **reducción de un 5% de las tasas del buque, otro 5% al pasaje y también un 8,5% de las tasas a las terminales de cruceros** con el objetivo de ser más competitivos y no perder el tirón del sector, que ha tenido un crecimiento del 275 % en la última década. Las medidas se adoptaron tras conocer las estrategias de las navieras que destacan el valor añadido que tiene España como destino de cruceros por su legado histórico, cultural y gastronómico, además del tradicional de sol y playa<sup>59</sup>. Debiendo incluirse igualmente, dentro de esta estrategia global de disminución de la cuantía de las tasas portuarias, las decisiones particulares que **las diferentes Autoridades Portuarias** también llevan a cabo, como es lógico, en relación con su política comercial. Estando relacionada con lo anterior la implantación de una **nueva política de bonificaciones** por parte de la Autoridad Portuaria de Baleares a partir de 2.011 que supuso un descenso en los ingresos de los 44,9 M€ en 2.011 a los 42,7 millones en 2.012. La mayor parte de las cuales se aplicaron al tráfico de cruceros por ser considerado <<como estratégico>><sup>60</sup>.

---

Estado ha pasado a incorporarse a los Planes de Empresa de las distintas Autoridades Portuarias. Vid, en este punto, Redacción, *Las tasas que pagan los usuarios del puerto bajarán 1,5 millones*, El Día, 16-1-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 14. Con todo, en este punto, cabe destacar en Raúl Montilla, *El puerto pide fijar sus tarifas para crecer aún más*, La Vanguardia, 23-1-15, Barcelona, p. 4, la posición del Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, D. Sixte Cambra, que aboga por otorgar a los puertos mayor autonomía para poder fijar los importes por los servicios que prestan con el objetivo de crecer más y poder competir con los puertos del Norte de Europa.

<sup>58</sup> La nueva Ley Orgánica 9/2.013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público (BOE nº 305, de 21 de diciembre de 2.013) opera, a través de su Disposición Final 2ª, una serie de modificaciones en los artículos 166, 177, 178, 181, 190 y 214 del TRLPEMM.

<sup>59</sup> Redacción, *España apuesta por los cruceros y reducirá un 5% las tasas a las navieras*, La Razón, Madrid, p. 26. Pilar Martínez, *Las navieras de cruceros apuestan por destinos con valor histórico*, Sur, 17-3-14, Málaga, p. 11.

<sup>60</sup> H. Sáenz, *Las Bonificaciones a las Tasas reducen los Ingresos de la APB*, El Mundo-El Día de Baleares 10-10-13, Palma, p. 9.

Otra medida destacada fue la **nueva valoración de los terrenos** del Puerto de Barcelona aprobada a finales de 2.013. La nueva valoración se fijaba en una banda que iba desde los 164 a los 210 €/m<sup>2</sup> en el área comercial y de los 59 a los 162 €/m<sup>2</sup> en el área logística. Lo que supuso una reducción de ingresos de 7,8 M€ (un 5% del total de los ingresos de la Autoridad Portuaria) por la tasa de ocupación y la tasa de actividad (estimada en un 20% de la tasa de ocupación como mínimo). A lo que ha de añadirse la **reducción de un 5%** de las cuantías básicas de la mayoría de las **tasas de actividad** en el Puerto de Barcelona situándose el gravamen en el 0,5%. Con lo que el impacto total estimado de las rebajas venía a ser de 12,7 M€ (los 7,8 anteriores más 4,9)<sup>61</sup>.

Medidas que se aplican, de modo paralelo, con las que adopta la Autoridad Portuaria de Las Palmas de Gran Canaria mediante la implantación en 2.014 de una **“tarifa plana”** por la prestación de los distintos servicios a los buques (tales como amarre y desamarre, practicaaje, remolque o consignaciones), atendiendo así a las quejas de la Asociación de Consignatarios y Estibadores (Asocelpa) de la necesidad de su establecimiento en aplicación del Texto Refundido que otorga plena libertad tarifaria siempre con el límite de que no sea inferior al coste del servicio. De modo que su importe no dependiera de si el día era de fin de semana, festivo u ordinario; de si fuera durante el día o la noche; o del calado del buque. La Autoridad Portuaria de Las Palmas, por su parte, alegaba retraso por parte de Puertos del Estado en la aprobación de los nuevos Pliegos generales de prestación de los servicios<sup>62</sup>. Habiéndose aplicado igualmente **bonificaciones de un 40%** a las tasas de las empresas que prestan servicio en las terminales de contenedores operadoras del servicio de manipulación de mercancías -el máximo legal del 30% en el tráfico de mercancías, que se suma al 9% por la utilización del suelo- con la intención de combatir la importante bajada en el tráfico de contenedores provocada por la fuerte competencia internacional. Lo que se une, a su vez, a una **política de saneamiento** llevada a cabo durante 2.011 y 2.012 mediante el cobro de facturas atrasadas; la realización de los aprovisionamientos de fondos requeridos por la Intervención General de la Administración del Estado; una contención general de gastos y un incremento de ingresos durante 2.013 debido a los buenos resultados obtenidos en algunos tráficos (cruceiros, reparación de buques y venta de combustible, entre otros)<sup>63</sup>.

Y en la misma línea de reducción de la presión fiscal, el Puerto de Gijón-El Musel aplicó también **una rebaja del 7,5 %**, con efectos de 1 de enero de 2.014, de las tasas portuarias a los buques que cubrían la Autopista del Mar entre Gijón y Nantes, así como de **un 40%** de las tarifas de practicaaje y amarre, conforme al acuerdo adoptado por la Comisión Interministerial España-Francia el 15 de enero de 2.014 para compensar el efecto

---

<sup>61</sup> Elena García, *El Puerto de Barcelona reducirá sus ingresos en 7,8 millones de euros con la nueva valoración de los terrenos*, Diario del Puerto, 11-10-13, Barcelona, p. 9. M. Anglés y A. Zanón, *El puerto de Barcelona cobrará 7,7 millones menos al depreciar su suelo*, Expansión (Cataluña), 18-11-13, Barcelona, p. 1.

<sup>62</sup> A. Ojeda, *El puerto prepara una tarifa plana para los servicios que piden los buques*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 22-11-13, Las Palmas, p. 7. Redacción, *Tarifa Plana en los Puertos*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 27-2-14, Las Palmas, p. 38.

<sup>63</sup> A. Ojeda, *Los Puertos de Las Palmas baten su record con 2,2 millones de pasajeros*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 22-1-14, Las Palmas, p. 3. Redacción, *Luis Ibarra: “Somos un puerto eficiente y las plataformas piden más atraque”*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 27-2-14, Las Palmas, p. 34.

que supuso el fin de las subvenciones en septiembre. Lo que incluyó el 5% de la rebaja general de tasas aprobada por el Ministerio de Fomento en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2.014<sup>64</sup>.

Por último dentro de este apartado no cabe olvidar que, en 2.014, **Puertos del Estado dio instrucciones** a la Autoridad Portuaria de Valencia –aunque la medida tenía una vocación más general, para todos los puertos que se encontraran en situaciones similares- para que **revisara a la baja sus costes**, incluyendo no sólo los de la estiba sino también, muy especialmente, el servicio de remolque y el de practicaaje ante el alarmante descenso de tráfico sufrido por el Grao el ejercicio anterior, sobre todo de contenedores de tránsito. Adoptando la medida el 30 de julio de 2.014 con una reducción significativa de los importes máximos y una revisión de las estructuras de costes para hacerlas más atractivas a los grandes buques. Y ello debido a que las tarifas que el grupo Boluda cobra por la prestación en exclusiva del servicio de remolque se estimaban más altas que las que ofertaban los puertos competidores como los del Norte de Europa, Barcelona o Algeciras. Lo que se entendió que repercutía negativamente en la competitividad de la oferta portuaria. Así, por ejemplo, de los 65 € que costaba mover un contenedor en el recinto portuario valenciano, unos 8 € serían imputables al servicio de remolque (14%)<sup>65</sup>. Esta medida que se encuentra vinculada al propósito de Puertos del Estado, ya mencionado (vid. Capítulo VII.4.C), de revisar los Pliegos de prestación de los servicios técnico-náuticos para propiciar la competencia y eficiencia en su prestación, fue contestada sin embargo desde el Sindicato CC.OO. en Valencia con un escrito que elevó a la Autoridad Portuaria de Valencia en el que argumentaba que la medida proyectada “*de forma unilateral transferirá recursos públicos a la empresa privada cuyos beneficios no se trasladarán a los cargadores*”. Asimismo consideraba que la rebaja de las tasas haría que algunos puertos incurrieran en déficit lo que llevaría, “*en no pocos años, a tener que elegir entre la quiebra económica o el despido de parte de la plantilla*”<sup>66</sup>.

Debe reseñarse que, en todo caso, el planteamiento desde Puertos del Estado y desde alguna Autoridad Portuaria que ya lo ha hecho público (v.gr., Alicante), es el de congelar los importes de las tasas para el próximo ejercicio de 2.015 siguiendo de este modo los pasos de AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea). Lo que se

---

<sup>64</sup> Puertos del Estado, *GLD propone incrementar el ámbito geográfico de la línea Gijón-Nantes, para garantizar su viabilidad futura*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, Madrid, 18-1-14, pp. 1 y 2. Nacho Prieto, *El Musel rebaja un 7,5 % las tasas de la autopista del mar con Nantes*, El Comercio, 20-1-14, Gijón, p. 11.

<sup>65</sup> Xavi Moret, *Fomento obliga al puerto de Valencia a reducir los costes del remolque*, Las Provincias, 13-3-14, Valencia, p. 37, destaca que los puertos competidores del Norte de Europa han realizado rebajas por este concepto de entre el 30 y el 35% mientras que en Barcelona el ajuste ha sido del 20%. X. Moret, *Remolcar el mismo buque cuesta 26.000 euros más en Valencia que en Barcelona*, Las Provincias, 10-4-14, Valencia, p. 36. X.M., *Boluda: <<El coste efectivo del remolque en Valencia es inferior al de Barcelona>>*, Las Provincias, 11-4-14, Valencia, p. 34. X.M., *El Puerto aprueba el recorte de tarifas que le exige Fomento*, Las Provincias, 30-7-14, Valencia, p. 29. Según las dos últimas fuentes, el coste del remolque en el Puerto de Valencia era entre 3 y 4 veces superior al de otros competidores del Norte de Europa y duplicaba al de Barcelona. FV, *El puerto de Valencia modifica su estructura tarifaria y da un “salto hacia la competitividad”*, Diario del Puerto, 31-7-14, Barcelona, p. 5.

<sup>66</sup> Redacción, *CC.OO. rechaza la “imposición” de la reducción de tasas de OPPEE*, Diario del Puerto, 3-7-14, Barcelona, p. 4.

interpreta como un ‘*mantenimiento de la bajada de tasas que se acometió en 2.013 y 2.014*’ continuando con el esfuerzo de los puertos del Estado para que los concesionarios y operadores de servicios ganen en competitividad a pesar de la lógica merma de ingresos que ha supuesto para los puertos (así, por ejemplo, el de Barcelona redujo un 28% su beneficio durante el primer semestre de 2.014), dado el efecto positivo que ha tenido para el incremento de la actividad portuaria<sup>67</sup>.

**d.- La dotación del Fondo de Compensación Interportuario permite asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de puertos del Estado.**

De acuerdo con una política de contención del fondo y de aplicación estricta de las previsiones de la Ley, el Comité de Distribución acordó tanto en 2.012 como en 2.013, por unanimidad, el montante total y la distribución de las cantidades que lo integran (no consta que fuera así respecto a 2.014)<sup>68</sup>, asistiendo anualmente a la reunión del Comité la práctica totalidad de los Presidentes de las Autoridades Portuarias bajo la dirección del Presidente de Puertos del Estado. Debiendo señalarse en cuanto a su cuantía que, mientras en 2.012, la dotación total del fondo ascendió a 32,13 M€, sobre la base de una aportación del 4% siendo la contribución de Puertos del Estado de 10 M€. En 2.013, la dotación total del fondo bajó hasta los 24,7 M€, dentro de la política general de contención del gasto público, con una aportación del 4,5% sin que se previera ninguna aportación suplementaria de Puertos del Estado. Para finalmente, en 2.014, volver a recuperar la dotación total del fondo el nivel anterior, llegando hasta los 36 M€ con una aportación de Puertos del Estado de 11,9 M€<sup>69</sup>.

En cuanto a la distribución de las cantidades, la misma se realiza conforme a los tres criterios recogidos en el Texto Refundido que atiende, en primer término, al reparto de la cantidad global recaudada por **ayudas a la navegación**, en función del número de faros y balizas que gestiona cada Autoridad Portuaria<sup>70</sup>. En segundo lugar, al **reparto entre las Autoridades de Tenerife, Las Palmas, Ceuta y Melilla** de un porcentaje de los resultados de explotación del conjunto de las Autoridades Portuarias como compensación por las bonificaciones y reducciones que estas Autoridades aplican en sus tasas debido a su situación de insularidad, especial aislamiento y ultraperifericidad. Y, finalmente, a un **reparto de la cantidad restante** para atender las necesidades de inversión y los planes de

---

<sup>67</sup> Hugo Sáenz, *El Gobierno congelará también las tasas el año que viene*, El Mundo-El Día de Baleares, 21-7-14, Palma de Mallorca, p. 7. EA, *El puerto mantendrá congeladas sus tasas en 2.015*, El Mundo de Alicante, 22-7-14, Alicante, p.6. Gemma Saura, *El Puerto de Barcelona recorta un 28% sus beneficios al caer los precios*, La Vanguardia, 19-7-14, Barcelona, p. 60. Max Jiménez Botías, *Récord de Exportaciones*, El periódico de Catalunya, 19-7-14, Barcelona, p. 28.

<sup>68</sup> Puertos del Estado, *El Comité del Fondo de Compensación Interportuario se reúne en Madrid (se distribuyen más de 24 millones de euros entre las 28 Autoridades Portuarias)*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 20-7-12, Madrid, pp. 1-3. Puertos del Estado, *Puertos del Estado distribuirá 36 millones de euros entre las 28 autoridades portuarias*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 13-12-13, Madrid, pp. 1-3.

<sup>69</sup> Miguel Jiménez, *El Fondo de Compensación Interportuario prevé repartir 36 millones de euros en 2.014*, Diario del Puerto, 16-12-13, Barcelona, p. 3.

<sup>70</sup>Vid. el vigente artículo 159 TRLPEMM.

saneamiento existentes, así como a actuaciones medioambientales y de seguridad de las Autoridades Portuarias que lo requieran.

<b>FONDO DE COMPENSACIÓN INTERPORTUARIO 2.013</b>								
AUTORIDAD PORTUARIA	APORTA F.C.I.			RECIBE F.C.I.				NETO FCI AA.PP.
	Tasa de Ayudas a la Navegación 80%	Base para cálculo del aportante 4,50%	Aportación FCI	Ayudas a la Navegación	Insularidad, Especial aislamiento, Ultraperificidad Proporcional	Resto de criterios art. 159.5.b)	Total recibe FCI	
A Coruña	-88	-35	-123	322			322	199
Alicante	-42	-103	-145	137		1.600	1.737	1.592
Almería	-47	-181	-228	189			189	-39
Avilés	-27	-311	-338	176			176	-152
Bahía de Algeciras	-831	-2.167	-2.998	100			100	-2.898
Bahía de Cádiz	-117	-351	-468	209			209	-259
Baleares	-82	-542	-624	859			859	235
Barcelona	-634	-3.344	-3.978	255			255	-3.723
Bilbao	-210	-1.510	-1.720	91			91	-1.629
Cartagena	-175	-1.174	-1.349	170			170	-1.179
Castellón	-78	-361	-439	139			139	-300
Ceuta	-149	-32	-181	20	960	1.000	1.980	1.799
Ferrol-San Cibrao	-99	-418	-517	392			392	-125
Gijón	-93	-305	-398	163			163	-235
Huelva	-182	-901	-1.083	80	3.242		80	-1.003
Las Palmas	-982	-603	-1.585	300			3.543	1.958
Málaga	-188	-128	-316	124			124	-192
Marín y Ría de Pontevedra	-22	-181	-203	91			91	-112
Melilla	-10	-1	-11	72	528	3.142	3.742	3.721
Motril	-39	-121	-160	65			65	-95
Pasajes	-21	-172	-193	134			134	-59
Santa Cruz de Tenerife	-442	-221	-663	255	7.515		7.770	7.107



Santander	-95	-302	-397	374			374	-23
Sevilla	-68	-188	-256	371			371	115
Tarragona	-281	-1.253	-1.534	145			145	-1.389
Valencia	-748	-2.583	-3.331	60			60	-3.271
Vigo	-102	-355	-457	255			255	-202
Vilagarcia	-14	-30	-44	317		900	1.217	1.173
Sin asignar a AA.PP.			-379					-636
Total AA.PP.	-5.866	-17.873	-24.118	5.866			24.754	
Aportación del OPPE al FCI	0							

**Tabla expositiva 27**

Fuente: Ministerio de Fomento<sup>71</sup>.

El cuadro superior, relativo a las aportaciones de las distintas Autoridades Portuarias al Fondo de Compensación Interportuario, permite realizar las siguientes consideraciones sobre el carácter de este instrumento de financiación interno. Sirve a la finalidad de financiación de los referidos Organismos portuarios, permitiendo que no se produzcan déficits crónicos en aquellas Autoridades cuyas especiales condiciones hacen muy difícil su rentabilidad económica. Razón por la cual las Autoridades Portuarias más beneficiadas son precisamente las que reciben aportaciones por razones de insularidad, ultraperificidad y especial aislamiento, esto es, Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla de acuerdo con el principio de solidaridad que inspira el Fondo. Y ello por cuanto el resto de las ayudas, o bien se encuentran directamente vinculadas con el número de señales marítimas que gestiona cada Autoridad, o bien se perciben por necesidades puntuales de inversión.

Debiendo destacar que el montante global del fondo se mantiene especialmente contenido durante el período de implantación de la nueva política portuaria (2.011-2.014) ya que dentro de la banda legal de las aportaciones que han de realizar las Autoridades Portuarias del resultado del ejercicio (entre el 4 y el 12%) se opta por el porcentaje más bajo. Siendo el motivo de esta decisión evidentemente el de posibilitar la vigencia de los principios de autonomía de gestión y de competencia interportuaria para lograr la máxima eficiencia en el uso de los activos disponibles. De modo que, en el conjunto de recursos del sistema portuario de interés general, el Fondo de Compensación representa una cuantía

<sup>71</sup> Cuadro hecho público por el Ministerio de Fomento el 20 de julio de 2.012, fecha de la aprobación por unanimidad de los miembros del Comité de Distribución del FCI de las dotaciones para 2.013. Vid. las asignaciones correspondientes a 2.014 en Puertos del Estado, *Puertos del Estado distribuirá más de 36 millones de euros entre las 28 autoridades portuarias*, Nota de Prensa de Puertos del Estado, 13-12-13, Madrid, p. 3.

relativamente pequeña, puesto que los gastos estimados para el conjunto del sistema portuario español en los Presupuestos Generales del Estado para 2.013 ascendían a un total de 1.671,7 M€ (entre gastos de personal, otros gastos, amortización del inmovilizado e inversiones<sup>72</sup>) con lo que los 24.754.000 € del Fondo sólo representaban el 1,48 % de esta cifra. Por consiguiente, considero que constituye un mecanismo corrector de situaciones estructurales muy concretas y no un medio de trasvase de activos entre puertos.

## **B.- La polémica surgida con ocasión de la modificación de la tasa de ayudas a la navegación.**

Cabe recordar que, a principios de 2.014, se realizó una importante modificación en la regulación de la llamada <<tasa de ayudas a la navegación>> que nutre el 80% del Fondo de Compensación Interportuario (FCI). Consistente en que se amplió el concepto de “servicio de señalización marítima” ajustando su importe a los costes reales del servicio prestado que son asumidos tanto por las Autoridades Portuarias como por Sasemar (Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima). La tasa se desdobra ahora en dos cuantías básicas, la <<A>> -la antigua que se incrementa en un 16%, de 0,25 € a 0,29 € y que se sigue destinando a financiar el FCI- y la nueva <<C>> -0,28 €- que se destina íntegramente a financiar a Sasemar<sup>73</sup>.

La medida pretende que sea la propia comunidad marítima la que financie directamente el servicio de salvamento marítimo a través del nuevo importe de la tasa, cuando antes lo era en un 95% con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, la nueva regulación de la tasa no fue bien acogida y puso en pie de guerra a los usuarios. Principalmente a los propietarios de embarcaciones deportivas y a la náutica deportiva en general, a los armadores pesqueros y de transporte. Especialmente intensa fue la reacción que tuvo el sector náutico, de los puertos deportivos, de la industria náutica y de los navegantes de España que se unieron contra la subida anunciada (representados principalmente por la Federación Española de Puertos Deportivos y la Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos, así como por la Asociación Nacional de Empresas Náuticas). Los representantes de la náutica deportiva alegaban el fuerte incremento de su importe en más de un 113% en dos años y que, en su actual configuración, convierte en recaudadores, como sujetos pasivos subsidiarios, a los concesionarios de puertos deportivos respecto de los propietarios de embarcaciones deportivas con lo que da una ‘mala imagen’ de cara al fomento del turismo náutico. Además exponen que, en teoría, sirve para sufragar a Salvamento Marítimo pero, en la

---

<sup>72</sup> Vid. Puertos del Estado, *Los puertos de interés general se sitúan en la senda del crecimiento*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 9-10-12, Madrid, pp. 1 y 2.

<sup>73</sup> El Real Decreto-ley 1/2.014, de 24 de enero (BOE número 22, de 25 de enero), *de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas*, modifica los artículos 27.b), 137, 159.3, 163, 240, 275.3 TRLPEMM; e introduce el nuevo artículo 241bis y una nueva DT 9ª del TRLPEMM, Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre. L.F, *Malestar entre los armadores por el cobro de una nueva tasa de puertos*, Diario de Arousa, 13-2-14, Pontevedra, p. 8. LP/DLP, *El sector náutico se pronuncia contra la subida de la tasa de navegación*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 14-2-14, Las Palmas, p. 10.

práctica, es un servicio que en ocasiones hacen ellos mismos<sup>74</sup>. Más en concreto, la náutica deportiva considera que la medida va a causar mucho daño pues obliga a abonar 9,12 € por cada metro cuadrado del barco al año para buques o embarcaciones de eslora igual o superior a 9 metros si su propulsión es a motor y superior a 12 metros si su propulsión es a vela, cuando antes era de 4,64 €. Con lo que un barco de unos 20 metros cuadrados (eslora por manga) deberá abonar 200 € de tasa. Y ello podría afectar al turismo extranjero pues los propietarios de embarcaciones deportivas estarían obligados a pagar, al menos, la tasa de un mes aunque amarraran un solo día. De modo que los usuarios se verían obligados a abonar un importe mayor por la tasa que por el amarre en puerto. Llegando la Asociación de Clubes Náuticos de Baleares a calificar la subida como <<el mayor varapalo a la náutica de la última década>>.

Con la reciente modificación de la Tasa de ayudas a la navegación de los buques y embarcaciones de recreo o deportivos que no tengan su base en un puerto español, que entra en vigor en 2.015, el abono se hace por días de estancia en un puerto español y no para períodos de 30 días. Lo que ciertamente supone un alivio para los turistas pero no para los residentes en España. De ahí que el incremento de la tasa T0 que fue diseñado y anunciado a principios de 2.014, pero que no llegó a ejecutarse en dicho año, continúe recibiendo críticas de los representantes de la náutica, especialmente en Baleares. Máxime cuando el sector comenzó a recibir las cartas oficiales que les informaban de que en 2.015 sí que tendrían que efectuar el pago<sup>75</sup>.

### **C.- Nivel y estructura de las inversiones portuarias y examen de las medidas específicas adoptadas para el fomento de las mismas en el <<Plan de Medidas para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia>>.**

La **inversión anual** de las Autoridades Portuarias logró su máxima cota en el ejercicio 2.009 y desde ahí ha ido disminuyendo progresivamente, ubicándose por debajo de los 1.000 M€. Pues bien, si vinculamos el volumen de **inversión existente con el ‘cash flow’** del sistema sí que se percibe la crisis económica (pasa de 2,6 en 2.009 a 2,1 en 2.010). Con lo que, a partir del año 2.010, se aprecia un mayor esfuerzo inversor por euro generado que respecto a 2.008. En 2.011 y 2.012, la caída de la inversión pública en relación con el ‘cash flow’ resultó todavía más acusada pues alcanzó sólo el 1,6 y el 1,0 lo que supuso una evidente disminución del coste de la inversión sobre la caja del dinero circulante. No obstante, la distribución de este índice del 1,0 (inversión pública/‘cash flow’) resultó muy variada (14 Autoridades Portuarias tenían un índice igual o inferior a 1,0 mientras que el resto lo superaba claramente). De la ratio anterior, lo más destacado es la existencia de una gran disparidad de situaciones entre las distintas Autoridades Portuarias,

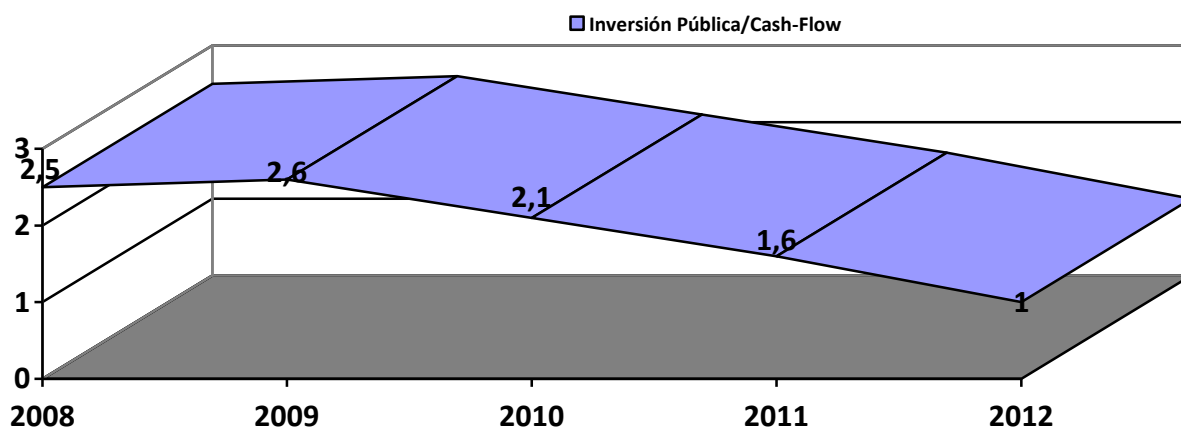
---

<sup>74</sup> Miguel Jiménez, *Puertos del Estado incrementa la tasa de ayudas a la navegación un 128% para financiar Sasemar*, Diario del Puerto, 28-1-14, p. 3. Alberto Magro, *El Gobierno de Rajoy indigna a la náutica con una nueva tasa de 500 euros por barco*, Diario de Mallorca, 8-2-14, p. 9.

<sup>75</sup> Roig/EFE, *Preocupación en los puertos deportivos por la <<brutal>> subida de las tasas del Gobierno*, Última Hora Ibiza y Formentera, 16-2-14, Ibiza, p. 8. Redacción, *La nueva tasa de salvamento hará mucho daño al sector náutico*, Diario de Ibiza, 18-2-14, Ibiza, p. 7. Hugo Sáenz, *El Gobierno vuelve a la carga con el ‘tasazo’ náutico en Baleares*, El Mundo-El Día de Baleares, 8-3-15, Palma de Mallorca, p. 11. Vid. La Disposición final 17ª de la Ley 36/2.014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2.015, que modifica los artículos 240 y 241 TRLPEMM.

siendo muy numerosas las situaciones en ambos extremos. De lo que se deduce la existencia de puertos con una alta inversión y un escaso nivel de ‘cash flow’ y viceversa. Lo que, en definitiva, confirma la conveniencia de seguir una línea de racionalización de la inversión pública y de contención del gasto asociado a la misma en la mayor parte del sistema portuario del Estado<sup>76</sup>.

### **Inversión pública en relación con el ‘Cash-Flow’ en el conjunto del sistema portuario.**



**Ilustración 51**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 69. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 37. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 45.

<sup>77</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado 2.012*, junio de 2.014, Puertos del Estado, Madrid, Ilustración 2.8, p. 45.

### Distribución de la inversión pública respecto del 'Cash Flow' por Autoridades Portuarias.

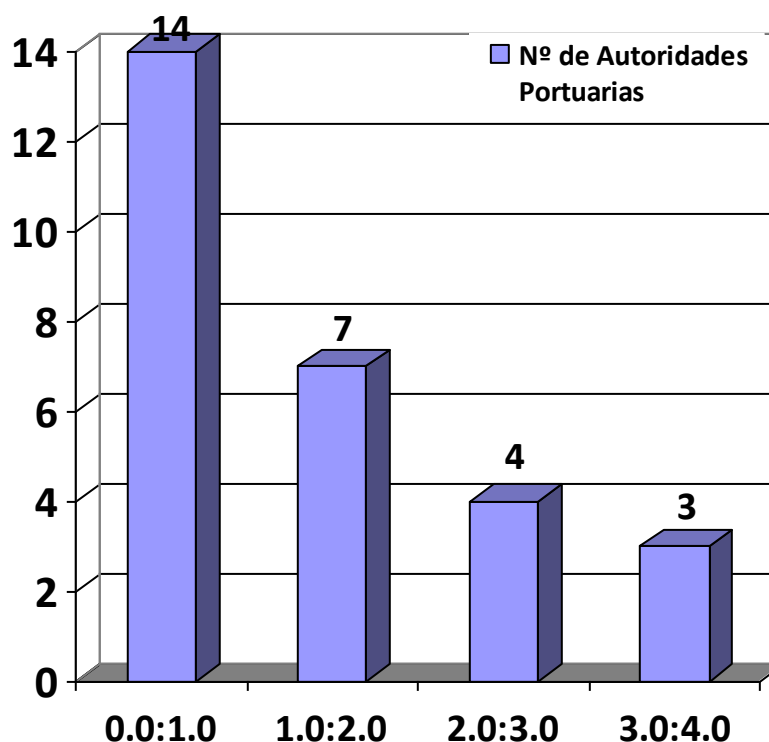


Ilustración 52

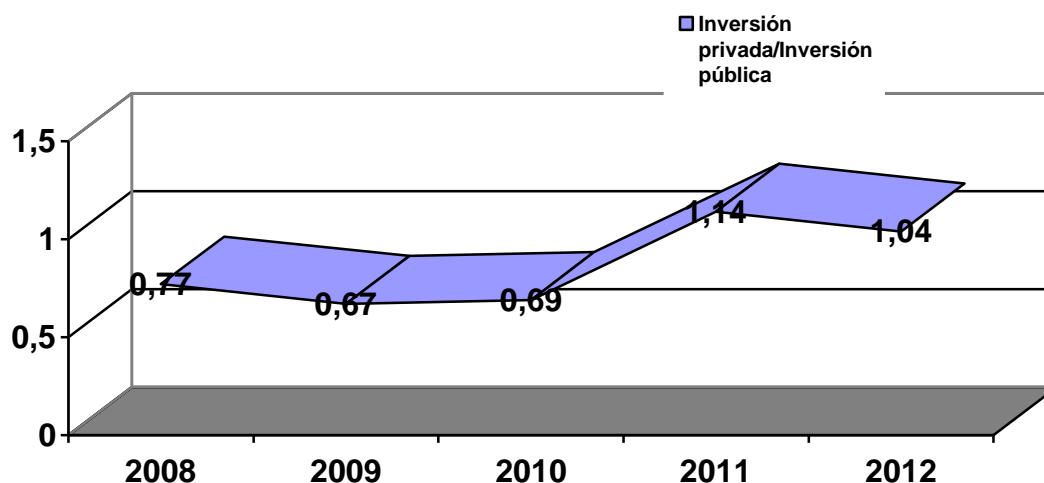
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Puertos del Estado<sup>78</sup>.

Si ponemos en **relación la inversión ajena con la pública** se aprecia como la primera se redujo drásticamente al comienzo de las crisis. La relación estaba prácticamente en 1 (lo que supone la paridad entre ambos tipos de inversiones) en 2.006 para descender hasta el 0,67 en 2.009, aunque experimentó una mejoría en 2.010, alcanzado el 0,69. **A partir de 2.011**, no obstante, la inversión ajena toma el relevo a la pública alcanzando 1,14 aunque baja algo en 2.012, hasta el 1,04. La inversión privada, sin embargo, no se distribuye de manera homogénea en el conjunto del sistema portuario sino que se concentra, claro está, allí dónde las oportunidades de negocio son mayores. Un dato: en 6

<sup>78</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.9, p. 45.

Autoridades Portuarias el esfuerzo de los inversores privados triplica o cuadruplica la inversión pública<sup>79</sup>.

### Comportamiento de la inversión privada respecto de la pública en el conjunto del sistema portuario.



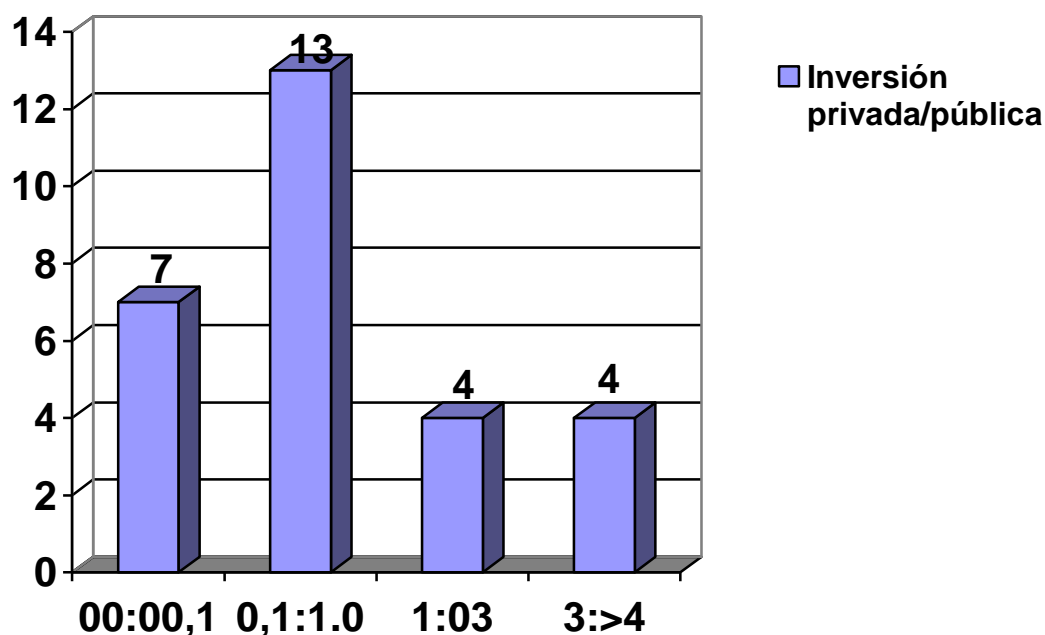
### Ilustración 53

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> J.A., *Noatum invierte 100 millones de euros en su terminal del puerto de Valencia*, El Economista, 26-3-14, Madrid, p. 10. Un ejemplo de inversión privada en materia portuaria lo constituye precisamente la inversión de 100 M€ comprometida el 25 de marzo de 2.014 por *Noatum Ports S.A.*, sociedad controlada por JP Morgan, para su principal concesión en España: la terminal de contenedores en el puerto de Valencia. El responsable de Infraestructuras de JP Morgan declaró al respecto: “*los volúmenes comerciales totales y la actividad en los puertos españoles acaban de finalizar un proceso muy difícil y, a medida que comienza la recuperación económica, la recuperación de volúmenes comerciales transportados será todavía mayor*”. Por lo que cabe deducir que los expertos esperan un alza de los ingresos en los puertos procedentes de la actividad exportadora nacional y del crecimiento del mercado interior. Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 70. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 38. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 46.

<sup>80</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, junio de 2.014, Madrid, Ilustración 2.10, p. 46.

### Comportamiento de la inversión privada respecto de la pública en cada una de las Autoridades Portuarias en 2.011



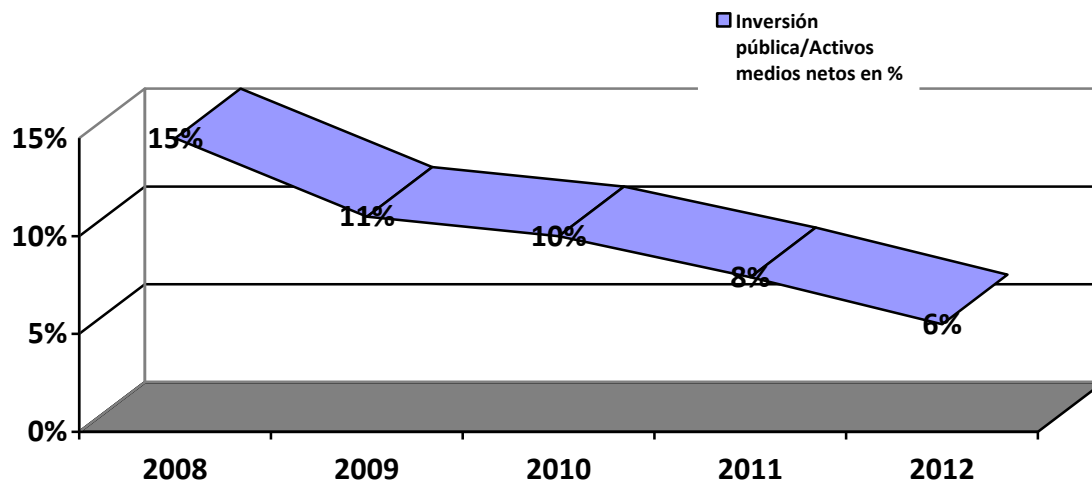
**Ilustración 54**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado<sup>81</sup>.

Finalmente, comparando el volumen de la **inversión pública respecto de los activos medios netos**, se aprecia un descenso progresivo desde el 15% en 2.008 hasta el 5,5% en 2.012 al tiempo que lo hace el volumen global de inversión. Pero si se desagrega por puertos, entonces se observa un alto grado de dispersión entre Autoridades Portuarias por este concepto, hasta el punto de que, en 2.012, pueden distinguirse dos grupos: Mientras 19 Autoridades portuarias mantenían un ritmo moderado y prudente de renovación de activos, otras 9 se hallaban inmersas en un fuerte proceso de inversión que iba a cambiar rápida y sustancialmente el valor total de sus activos.

<sup>81</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.11, p. 46.

### Evolución de la inversión pública respecto de los activos netos en %.



#### Ilustración 55

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Puertos del Estado<sup>82</sup>.

Ante la situación descrita en materia de inversiones en los puertos del Estado que comporta un protagonismo cada vez mayor de la inversión privada para lograr mantener la velocidad de crecimiento del negocio portuario y la captación de nuevas líneas de tráfico, el Gobierno español adoptó en la sesión del Consejo de Ministros del 6 de junio de 2.014 una serie de medidas destinadas a estimular la inversión empresarial para ejecutar infraestructuras portuarias dentro del denominado <<**Plan de Medidas para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia**>>. Para ello, se acordaron dos tipos de medidas que posteriormente fueron seguidas de los correspondientes cambios en la Ley de Puertos. La primera consistía en ‘**ampliar el período de las concesiones en el recinto portuario de los 35 años vigentes a los 50 años**’, acomodándose de esta manera a los plazos de vigencia de las concesiones que ya son usuales en el resto de Europa. La decisión se completa con la posibilidad de prever prórrogas de hasta 70 años para dar aún más facilidades de amortización lo que, evidentemente, beneficia a los mayores inversores. Así, al ampliarse el plazo de vida del título concesional, aumentan también las posibilidades de amortizar la inversión realizada en los primeros años de la licencia y de obtener

<sup>82</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 71. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 39. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 47. Más específicamente los datos correspondientes a **2.011 y 2.012, con decimales**, son respectivamente del **7,9%** y **5,5%**.



rentabilidades en el largo plazo. Un ejemplo de lo que digo lo constituye el caso de la empresa ‘*Hutchinson*’ que anunció, el mismo día del acuerdo, una inversión adicional de 150 M€ que se sumarían a los 300 M€ que ya había invertido en su terminal de Barcelona. Con esta medida el Ejecutivo considera que podría alentar en 150 M€ <<extras>> anuales la inversión particular para mejorar la capacidad de almacenamiento de las terminales de contenedores y la intermodalidad de las instalaciones. De modo que, según el anterior Secretario de Estado de Infraestructuras, D. Rafael Catalá, con los cálculos que manejaba el Gobierno estimaba que se podría alcanzar una movilización de 3.000 M€ en 20 años de prórroga. En cualquier caso, la nueva regulación debe ser aplicada por las distintas Autoridades Portuarias analizando cada supuesto y viendo la mejor manera de ‘*rentabilizar la inversión privada*’. De manera que, si una concesión se encuentra ya próxima al vencimiento, lo mejor sería otorgar otra nueva por 50 años antes que prorrogarla por otros 15 años. En este punto, el Director General de la Autoridad Portuaria de Valencia, D. Ramón Gómez Ferrer, afirmó que la consecuencia más inmediata de la medida sería <<un incremento relevante>> de las inversiones privadas en los tres recintos que gestiona la Entidad (Valencia, Gandía y Sagunto). Con lo que, a su juicio, algunas de las infraestructuras pendientes pueden <<*ponerse a funcionar de forma inmediata*>>. Sin embargo, desde algún medio de comunicación, se puntualizó que si bien los operadores de terminales consideraban que “*la política de Fomento se ‘encontraba’ bien encaminada*”, al mismo tiempo reconocían que la colaboración privada se veía dificultada por la crisis del negocio marítimo –sobre todo del tráfico de tránsito- por lo que verían con buenos ojos que se flexibilizaran las condiciones para obtener una ampliación en el plazo de las concesiones.

En relación con la oportunidad de esta medida, interesa destacar como en fechas inmediatamente posteriores a su anuncio se creó la llamada ‘**Plataforma de Inversores de Puertos Españoles**’ (PIPE) como acuerdo para unificar mensajes de cara al Gobierno y servir de plataforma para desarrollar el sector. Se constituyó por la unión de cinco de los mayores operadores de los puertos españoles, presentes en 33 instalaciones portuarias a través de concesiones (*Bergé, Ership, Group TCB, Noatum y Algeposa*). Los socios de la plataforma tenían la intención de seguir siendo miembros de ANESCO pero querían crear un medio para defender sus intereses específicos. Su primer Presidente es D. Ángel Maura y su Vicepresidente Ejecutivo es D. José Luis Almazán, quien afirmó que le “*gustaría que a la plataforma se sumaran Hanjin; Maersk y Hutchinson porque se trata de defender los intereses del conjunto de grandes inversores*”. Y precisamente su primer caballo de batalla lo constituyó la pretensión de ampliar el plazo de duración de las terminales de carga de los 35 años actuales a los 70 que es habitual en Europa. En este sentido, el Vicepresidente se mostró optimista en relación con la medida al estimar que el Gobierno era sensible ante las dificultades existentes para recuperar la inversión realizada en las terminales de carga y atraer el interés privado hacia este tipo de infraestructuras. E igualmente solicitó la máxima planificación en las obras de las Autoridades Portuarias así como la incorporación de cláusulas en los contratos de las concesiones que sirvieran para lograr el ‘*reequilibrio económico*’ cuando los concesionarios atravesasen situaciones comprometidas. Todo lo anterior dentro de la necesidad de introducir “*mejoras para promover mayor competitividad, desarrollo y sostenibilidad del sistema*”. Por su parte, entre los representantes de ANESCO, su Director Gerente D. Javier Expósito –que desconocía que la

medida iba a ser tramitada como Real Decreto-ley- lamentaba durante la celebración de la Asamblea Extraordinaria de la asociación que “*todos los proyectos de ley o sus borradores han de ser conocidos por las patronales del sector antes de ser llevados al Consejo de Estado y, en este caso, no está siendo así*”. Afirmando su Presidente, D. Carlos Larrañaga, que la organización no daría su apoyo a cualquier modificación de esta normativa, y anunció que la entidad se opondría a una ampliación de los plazos concesionales que conllevara “*contraprestaciones por nuestra parte a corto plazo*”<sup>83</sup>.

### **Total Terminal Internacional Algeciras (TTI Algeciras) en 2.011.**



**Ilustración 56**

Fuente: Cadena de Suministro, 2.014<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> M.A.G., *El plan garantiza el aumento de 150 millones al año de inversión en los puertos*, El Economista, 7-6-14, Madrid, p. 11. A. O., *El Gobierno debate hoy la ampliación a 50 años de las concesiones portuarias*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 6-6-14, Las Palmas, p. 4. Miguel Ángel Gavira, *El Gobierno garantiza la inversión en los puertos*, El Economista, 11-6-14, Madrid, p. 9. J.F. Magariño, *Los operadores portuarios se alían en busca de mejores oportunidades para invertir*, Cinco Días, 26-6-14, Madrid, p. 5. Redacción, *Entrevista con José Luis Almazán, Vicepresidente Ejecutivo de la Plataforma de Inversores de los Puertos Españoles*, El Vigía (Edición nacional), 30-6-14, Barcelona, p. 8. Javier F. Magariño, *Fomento movilizará 3000 millones de inversión privada en los puertos*, Cinco Días, 1-7-14, Madrid, p. 3. Redacción, *La ampliación de las concesiones aumentará la competitividad portuaria*, El Vigía (Edición nacional), 7-7-14, Barcelona, p. 3. Xavi Moret, *El Puerto prevé un <<aumento relevante>> de las inversiones con las concesiones a 50 años*, Las Provincias, 10-7-14, Valencia, p. 33. J.F. Magariño, *El plan para mejorar los puertos choca con la crisis de tráfico*, Cinco Días, 14-7-14, Madrid, p. 6.

<sup>84</sup> Redacción, *Hanjing Shipping venderá finalmente el 70% de sus acciones en TTI Algeciras*, Cadena de Suministro, 20-3-14, página digital. Recogida el 14 de agosto de 2.014.

Pero, al mismo tiempo, el Gobierno adoptó el acuerdo de crear el denominado <<**Fondo de Accesibilidad Terrestre Portuaria**>> que se constituyó con aportaciones de las distintas Autoridades Portuarias con el propósito de financiar las obras de accesibilidad viaria y ferroviaria, en principio, de *‘aquellos puertos con menor capacidad de intermodalidad’* y, finalmente, de *‘aquellos puertos que requiriesen obras de accesibilidad’*. La finalidad inicial era la de que no existieran puertos de interés general de primera y de segunda categoría por razón de su conectividad, de modo que todos tuvieran iguales oportunidades de competir en un mercado global, dentro de las lógicas posibilidades de cada puerto. Pero esta idea, como expongo en seguida, se irá matizando y modelando a medida que terminó de perfilarse el nuevo instrumento de financiación. Desde el punto de vista financiero, la medida cuenta con la ventaja de que no afecta a los Presupuestos Generales del Estado al proceder los fondos de los distintos Organismos portuarios. Desde Puertos del Estado, se garantiza que esté ya operativa para 2.015, estimándose que podría contar con una aportación anual conjunta de unos 100 M€. La decisión, sin embargo, causó inmediatamente *“una **reacción negativa** por parte de los responsables de las principales Autoridades Portuarias del sistema”*. Sobre todo de las que contaban con un importante saldo positivo en su presupuesto a final de año (Barcelona, Algeciras y Las Palmas, entre otras) considerando que supondría un recorte a la autonomía portuaria. La razón era clara, los puertos de interés general se encontraban inicialmente obligados a contribuir con el 50% de sus beneficios a la financiación del fondo lo que no sólo mermaba su rentabilidad sino que incluso comprometería su solvencia financiera en relación con los créditos que tienen ya concedidos (como sería, por ejemplo, el caso del Puerto de Barcelona que se vería obligado a refinanciar un crédito concedido por el Banco Europeo de Inversiones). A lo anterior, ha de añadirse el argumento de que una regulación financiera como la que se comenta resultaba abiertamente contraria con el principio de “competencia interportuaria” al realizar un *“trasvase lucrativo”* de los beneficios obtenidos por unas entidades hacia otras distintas (léase de los puertos con saldo positivo a los puertos con saldo negativo). Así, entre los primeros en criticar la medida, estuvieron el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, los puertos de Barcelona y Tarragona, la Comunidad Portuaria y la Cámara de Comercio barcelonesas. En concreto, el Consejero del Territorio, D. Santi Vila, después de apelar al talante negociador de la Ministra de Fomento, para *‘tumbar el Fondo’*, la calificó como *“una herramienta que castiga a quien hace bien las cosas”* y *“provoca que se te quiten las ganas”*; lo que consideró desolador. Añadiendo que de constituirse en su formulación inicial, el Puerto de Barcelona debería aportar el 30% del total de los recursos del mismo. Expresándose en parecidos términos el Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona, D. Sixte Cambra, para quien esta iniciativa lastraba la competitividad del puerto de Barcelona y de sus operadores *“ya que con los ingresos generados por la actividad de éstos se financiarían proyectos que darían más competitividad a operadores de otros puertos que son competencia directa”*. Por último, el Presidente de la Generalidad de Cataluña, D. Arthur Mas, recordó en el Parlamento catalán que <<*los puertos que tienen beneficios ya hacen una aportación a Madrid en concepto de fondo de compensación*>>.

Las críticas igualmente se dejaron oír en el Sur y en Las Palmas de Gran Canaria. En la región andaluza, siete de los ocho Presidentes de los puertos de interés general transmitieron a la Junta de Andalucía que la medida *“a priori, genera preocupación e*

*incertidumbre*”. Siendo contestados públicamente por su Consejero de la Presidencia, D. Manuel Jiménez Barrio, quien recordó que “*los puertos andaluces cuentan con un importante superávit*” y “*no sabemos qué va a ocurrir*” en relación con el fondo. Para a continuación referirse a que los puertos constituyen elementos de “*extrema importancia en la competitividad andaluza*” a la hora de plantear “*la economía y el proyecto económico de la región*”. El Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras, D. Manuel Morón Ledro, incidió además en la enorme desigualdad en cuanto a la situación de los accesos ferroviarios con la que cuentan los puertos, afirmando que “*parece de justicia y así lo ha entendido el Consejo [de la APBA], exigir que se realice un cierto equilibrio entre los distintos puertos antes de que se ponga en marcha ese fondo para financiar los accesos ferroviarios. Con cargo a los presupuestos generales del Estado y no con cargo a ese fondo*”. Alertando además, en cuanto a las obras para los accesos viarios, de que el fondo se nutra de unos recursos que impidan a las Autoridades Portuarias con superávit realizar las obras estrictamente portuarias que venían realizando. La medida fue asimismo rechazada por el mayor operador marítimo español, el grupo TCB, con terminal en el puerto de Valencia, mostrándose su Consejero Delegado, D. Xavier Soucheiron, contrario a que los cánones que paga cada puerto <<*salgan después por la puerta de atrás para otros puertos menos competitivos*>> a través de las aportaciones de los puertos con beneficios ya que, de este modo, <<*el mensaje es que se está premiando el no tener beneficios*>>.

Entre las **pocas opiniones favorables** a la idea, al tiempo de su anuncio el 6 de junio de 2.014, se contaba la del Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, D. Rafael Aznar Garrigues, quien mantuvo que <<*la creación de un fondo de accesibilidad es una propuesta que hemos valorado interesante, pues significa considerar como cuestión de Estado fortalecer nodos trascendentes para la competitividad del comercio exterior de acuerdo con unos criterios claramente expresados por Europa para mejorar la conectividad, la eficiencia y la sostenibilidad*>>. Aunque posteriormente matizaría su posición afirmando que no se podía aplicar por igual a todos los puertos y sino con criterios de prioridad guiada por la racionalidad, de modo que hubiera <<*un criterio de reparto y distribución considerando aquellos puertos que son más útiles para el conjunto de España, que tengan una mayor presencia para el sector exterior*>>. Desde el **Ministerio de Fomento y Puertos del Estado**, en cualquier caso, apostaban por articular un sistema que permitiera que los resultados positivos que anualmente genera el sistema portuario (260 M€ en el ejercicio 2.013) y que las Autoridades Portuarias colocan, para mejorar su rentabilidad, en activos financieros y de tesorería, fueran puestos a disposición del sistema para infraestructuras de accesibilidad. De manera que los puertos que dispongan de productos excedentarios, tras cumplir sus obligaciones (cerrar las cuentas anuales, asumir las deudas y las inversiones planificadas), aportarían estas cantidades al ‘fondo’ en forma de préstamos. Éstos serían concedidos a los Organismos portuarios que deberían devolver las mismas cantidades a los donantes con un tipo de interés. De este modo, el ‘fondo’ se convierte en un préstamo para los puertos receptores y en una inversión para los puertos donantes. Los detalles del sistema (si los puertos con superávit deben aportar el 50% o un porcentaje menor) no eran determinantes. Aclarando la titular del Departamento, Dña. Ana Pastor Julián, que “*no se está hablando de dar dinero a otro puerto, sino de un modelo de préstamo mediante la creación de este Fondo*”; y apuntando que el mayor beneficiado podría ser, precisamente, el puerto de Barcelona. Sobre todo teniendo en cuenta que durante

la segunda mitad de 2.014 se iban a adjudicar y licitar, respectivamente, las obras de los accesos viarios y ferroviarios al puerto de la ciudad condal por un importe global de 274 M€. Se trataba de mover el dinero de los puertos que, al tiempo de la formulación del nuevo instrumento financiero, estaba en los bancos –estimados por la Ministra del ramo en unos 1.000 M€- para que les aportara más beneficio a los propios puertos, “*para planificar de forma conjunta los accesos a los puertos*”.

### Obras del acceso ferroviario al Puerto de Alicante.



**Ilustración 57**

Fuente: Puerto de Alicante, 2.014<sup>85</sup>.

Resulta relevante destacar, además, la ‘buena sintonía’ que hubo entre la Ministra de Fomento y el Consejero de Territorio y Sostenibilidad catalán durante el encuentro que mantuvieron ambos el 26 de junio de 2.014, en presencia del Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca, del entonces Secretario de Estado de Infraestructuras, D. Rafael Catalá, y del Director General del ‘*Port de Barcelona*’, D. José Alberto Carbonell. Ambos se comprometieron a buscar soluciones financieras que no perjudicaran los resultados de las Autoridades Portuarias<sup>86</sup>. Pues bien, esta ‘buena sintonía’ unida a la voluntad de diálogo

<sup>85</sup> F.D.G., *Fomento garantiza al Puerto la conexión ferroviaria para septiembre*, El Mundo de Alicante, 7-7-14, Alicante, p. 10, que publica la fotografía como propia del Puerto de Alicante.

<sup>86</sup> F. A., *El Gobierno crea un fondo que mejorará los accesos al puerto*, El Mundo de Valencia, 11-6-14, Valencia, p. 10. Redacción, *Vila y las empresas contra el fondo de los puertos*, Expansión, Edición Cataluña, 20-6-14, Barcelona, p. 1. E. V., *Los puertos darán 50% de sus beneficios a un fondo común*, El Mundo de Valencia, 20-6-14, Valencia, p. 11. Elena García, *La Catalunya logística se une contra el Fondo de Accesibilidad Terrestre Portuaria*, Diario del Puerto, 20-6-14, Barcelona, p. 6. Joaquín Benítez, *Los puertos*

hasta el final permitió que, en el último instante, el 3 de julio de 2.014, justo el día antes de la aprobación del Decreto-ley que recoge la creación del ‘fondo’ en Consejo de Ministros, la Ministra y el Consejero catalán llegaran a un acuerdo que debería ser desarrollado mediante un reglamento en los aspectos de detalle durante los tres meses siguientes (quién gestiona el fondo; cuál es el grado de voluntariedad; qué parte de los beneficios se debe dedicar a ese fondo; cuál es el tipo de interés que se aplican a los préstamos concedidos; si puede haber algún tipo de trasvase para financiar infraestructuras de Autoridades Portuarias ajenas). Según el acuerdo alcanzado, la aportación de los puertos al sistema comunitario de ayudas o bien sería voluntario decidiendo cada Organismo portuario a qué inversiones del propio puerto se destinarán los recursos, o bien serviría íntegramente para financiar actuaciones en el entorno de competitividad del puerto aportador. Por ello, el Consejero de Territorio y Sostenibilidad, D. Santi Vila, afirmó que “*se reconoce el derecho a invertir fuera del dominio portuario y se garantiza que los recursos se destinen al área de competitividad de cada puerto*”. “*De ninguna manera los recursos del Puerto de Barcelona se destinarán a financiar actuaciones en otros puertos*”. El acuerdo “*también detiene la obligatoriedad de destinar la mitad de los beneficios de cada puerto al fondo*”. Congratulándose también del acuerdo alcanzado los responsables del Puerto de Tarragona<sup>87</sup>.

Finalmente, como estaba anunciado, el Consejo de Ministros aprobó el viernes 4 de julio el Real Decreto-ley 8/2.014 titulado de <<medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia>> que, en lo atinente al sector portuario, procedía a realizar tres importantes modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Puertos<sup>88</sup>. Comenzaba

---

*andaluces se alían contra el fondo de accesibilidad*, 20-6-14, Cádiz, Diario de Cádiz, p. 48. Araceli Muñoz, *Morón reclama más equilibrio antes de aplicar el fondo de accesibilidad portuaria*, Europa Sur, 19-6-14, Cádiz, p. 33. Araceli Muñoz, *El puerto de Barcelona también está en contra del fondo de accesibilidad*, Europa Sur, 20-6-14, Cádiz, p. 49. Manuel Morón Ledro, *El Fondo de Accesibilidad Portuaria*, Europa Sur, 1-7-14, Cádiz, p. 25. Juan F. Fonte, *Un fondo que discrimina*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 23-6-14, Las Palmas, p. 6. J.L.Z., *El puerto de Valencia se desmarca del de Barcelona y apoya el fondo del Gobierno*, Levante, 21-6-14, Valencia, p. 48. Redacción, *Mas ‘batallará’ para dar marcha atrás en el fondo para puertos*, Diari de Tarragona, 26-6-14, Tarragona, p. 42. MJ/EG, *El Fondo de Accesibilidad será un inversión para el donante y un préstamo para el receptor*, Diario del Puerto, Barcelona, 27-6-14, p. 7. Oscar Muñoz, *Pastor y Vila se dan un tiempo para mejorar el nuevo fondo portuario*, La Vanguardia, 27-6-14, Barcelona, p. 55. Europa Press Barcelona, *Ana Pastor defiende el fondo para agilizar las conexiones de los puertos*, Europa Sur, 2-7-14, Cádiz, p. 23. Redacción, *Pastor y Vila topan por el fondo de los puertos*, La Vanguardia, 2-7-14, Barcelona, p. 58. Redacción, *Pastor y Vila chocan por el fondo común de los puertos*, ABC (Edición Cataluña), 2-7-14, Barcelona, p. 32. Álex Sàlmon, *El beneficio de los puertos*, El Mundo (Edición Catalunya), 2-7-14, Barcelona, p. 21. Felipe Alonso, *Rafael Aznar “Racionalizar criterios, no debe ser café para todos por igual”*, El Economista (Transporte), 10-9-14, Madrid, p. 11.

<sup>87</sup> Redacción, *Fomento da marcha atrás y los puertos catalanes se quedarán con su beneficio*, El País (Edición Cataluña), 4-7-14, p. 4. A. Zanón, *Fomento y Cataluña acuerdan el fondo para los puertos*, Expansión, 4-7-14, Madrid, p. 27. Oscar Muñoz, *Pastor y Vila pactan suavizar el nuevo fondo portuario*, La Vanguardia, 4-7-14, Barcelona, p. 69. Cristina Buesa, *Los puertos no estarán obligados a dar el 50% del beneficio a un fondo*, El periódico de Catalunya, 4-7-14, Barcelona, p. 26. Núria Riu, *El Gobierno respetará la autonomía financiera de los puertos catalanes*, Diari de Tarragona, 4-7-14, p. 37. Redacción, *Los accesos viarios al puerto se adjudicará a finales de julio tras doce años de retrasos*, El Vigía de Catalunya, 7-7-14, Barcelona, p.1. Redacción, *El Estado recorta la autonomía portuaria y se abre a negociar*, Diari de Tarragona, 5-7-14, Tarragona, p. 36.

<sup>88</sup> Vid. el Real Decreto-Ley 8/2.014, de 4 de julio, titulado de <<medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia>> (BOE núm. 163, de 5 de julio) que, en lo atinente al sector portuario,

la norma levantando la prohibición de uso hotelero, para albergues u hospedaje, de determinadas infraestructuras portuarias en desuso, situadas dentro del dominio público portuario, y sujetas a protección por formar parte del patrimonio histórico, a fin de favorecer su protección, en los mismos términos previstos para los faros (vid. el análisis contenido en el Capítulo IX)<sup>89</sup>. Incluía además la comentada ampliación del plazo máximo de vigencia de las concesiones de los 35 a los 50 años<sup>90</sup>. En este punto, merece la pena destacar que para la fijación del plazo de la concesión se tendrán en cuenta, entre otros, criterios como el volumen de la inversión que realice el concesionario, la adecuación a la planificación y la gestión portuarias, y el incremento de actividad que genere en el puerto, entre otros. Previéndose asimismo la posibilidad de aplicar prórrogas excepcionales asociadas a la contribución para la financiación de infraestructuras de conectividad portuaria y de mejora de las redes de transporte de mercancías con un plazo total máximo de 75 años. Así como la correspondiente norma de derecho transitorio (Disposición Transitoria 10ª) que regula la ampliación del plazo de las concesiones vigentes hasta un tercio del plazo inicial, a petición del concesionario y previo informe de Puertos del Estado, siempre que el concesionario se comprometa a realizar una nueva inversión de carácter relevante, contribuya a la financiación de obras de conexión terrestre entre las redes generales de uso común y las existentes en la zona de servicio de los puertos o a mejoras en dichas redes que favorezcan la competitividad y la intermodalidad de su área de influencia, o reduzca al menos un 20% las tarifas máximas incluidas en el título concesional. Destacándose desde Puertos del Estado ese mismo día, 4 de julio, mediante nota informativa, que esta medida, además de homogeneizar los plazos concesionales de España con el resto de la Unión Europea, pretendía estimular la iniciativa privada, calculándose que generaría una inversión adicional de entre 150 y 200 M€ anuales, que incrementaría la competitividad de los puertos y que reduciría los costes logísticos. Y finalmente también recogía el Real Decreto-ley examinado el establecimiento del anunciado <<Fondo de Accesibilidad Terrestre Portuaria>> de la forma más escueta posible, de modo que su contenido sustantivo quedaba diferido a la posterior aprobación de la correspondiente norma reglamentaria de desarrollo<sup>91</sup>. Pero en todo caso se disponía que su administración sería competencia de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias; y que se nutriría de aportaciones caracterizadas como préstamos. En declaraciones posteriores a la sesión del Consejo de Ministros, Puertos del Estado aclaraba que la regulación reglamentaria establecería un marco unitario para el conjunto de la red descartando por lo tanto la idea, comentada por algunos medios en la prensa, de que las medidas propugnadas desde la

---

procedía a realizar tres importantes modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Puertos, Real Decreto-Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, recogidas en los artículos 72, 82, 159bis y en la Disposición Transitoria 10ª. El texto posteriormente sería aprobado como Ley, tramitándose por el procedimiento de urgencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 86.3 CE. Dando lugar a la Ley 18/2.014, de 15 de octubre, (BOE núm. 252, de 17 de octubre), con idéntico título y contenido que el anterior Real Decreto-ley en lo relativo a los puertos de interés general, salvo la adición de los números 4 a 6 en la Disposición Adicional 10ª.

<sup>89</sup> Dando nueva redacción al artículo 72 del TRLPEMM.

<sup>90</sup> Recogido en el artículo 82 del TRLPEMM.

<sup>91</sup> Previsto en el nuevo artículo 159 bis TRLPEMM.



Generalidad de Cataluña se recogerían como excepciones exclusivas para los puertos de Barcelona y Tarragona<sup>92</sup>.

Durante el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 8/2.014, de 4 de julio, cabe destacar que los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida presentaron una ‘*Proposición No de Ley*’ en la Comisión de Fomento y Vivienda en la que instaban a la derogación del ‘*Fondo de Accesibilidad*’ al considerarlo perjudicial para el desarrollo de puertos como el de Algeciras que parten con un desequilibrio de infraestructuras con otros enclaves portuarios como Valencia o Barcelona; ir en contra del principio de autonomía financiera de los puertos que ya contribuyen a otros fondos de cohesión; y ‘liberar’ al Ministerio de Fomento de sus obligaciones en materia de infraestructuras. Al mismo tiempo se instaba, en otros dos puntos de la Proposición, al Ministerio de Fomento a incrementar las partidas presupuestarias a través de la Estrategia Logística de España y los Presupuestos Generales del Estado para las inversiones en la línea férrea Algeciras-Bobadilla, clave para la penetración de las mercancías que gestiona la dársena del Campo de Gibraltar en el continente europeo. Sumando el Partido Popular su apoyo para que se hicieran realidad estos dos últimos puntos<sup>93</sup>.

#### **D.- Cifra de negocio, ingresos y rentabilidades, deuda pública y gastos de explotación.**

El ligero incremento habido en 2.010 en el nivel de negocio se explica si se tiene en cuenta la importante caída del tráfico marítimo que tuvo lugar en 2.009 (de un 12,5%), lo que motivó una bajada general en los ingresos y especialmente, claro está, en las tasas de utilización (tasa del buque, tasa del pasaje, tasa de la mercancía y tasa de la pesca fresca). Recuperación que continuó en 2.011 lo que también se tradujo en una mayor recaudación por tasas. De otro lado, la recuperación del tráfico, ya señalada, experimentada en 2.010, determina sólo una leve subida del porcentaje de ingresos procedentes de las ‘*tasas de actividad*’ en relación con la cifra de negocio de un 11,3% a un 11,5% entre 2.009 y 2.010, algo mayor en 2.011 respecto del año anterior, del 11,9 %, bajando al 11,4% en 2.012, en relación al INCN (Importe Neto de la Cifra de Negocio). Debe hacerse notar además que, en 2.012, de las 28 Autoridades Portuarias, 22 no superaban el 15% de ingresos por tasas de actividad respecto a la cifra de negocio total (lo que puede estimarse como *tasas moderadas*). Mientras que, de las restantes, sólo 2 eran bastante superiores, entre el 20 y el 25% (*tasas elevadas*)<sup>94</sup>.

---

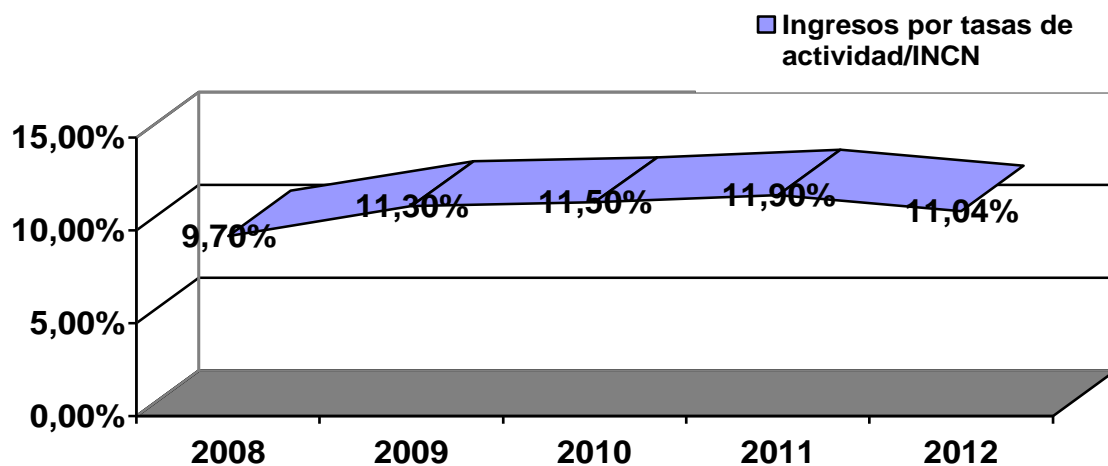
<sup>92</sup> Redacción, *Fomento abre la puerta a la negociación con los puertos del nuevo Fondo de Accesibilidad*, El Vigía (Edición Nacional), 7-7-14, Barcelona, p. 2. Oficina de Información, *El Consejo de Ministros aprueba ampliar el plazo máximo de las concesiones portuarias de 35 a 50 años*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 4-7-14, Madrid, pp. 1 y 2. Miguel Jiménez, *Los concesionarios tienen 6 meses para pedir la ampliación a 50 años y decidir cómo compensar*, Diario del Puerto, 8-7-14, Barcelona, p. 6.

<sup>93</sup> A.R., *IU apoya al PSOE en su petición para la derogación del fondo de accesibilidad*, Europa Sur, 5-9-14, Cádiz, p. 24.

<sup>94</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, pp. 72 a 74. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, pp. 40 a 42. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad*



### Comportamiento de los ingresos por Tasas de actividad en relación con el Importe Neto de la Cifra de Negocio (INCEN)



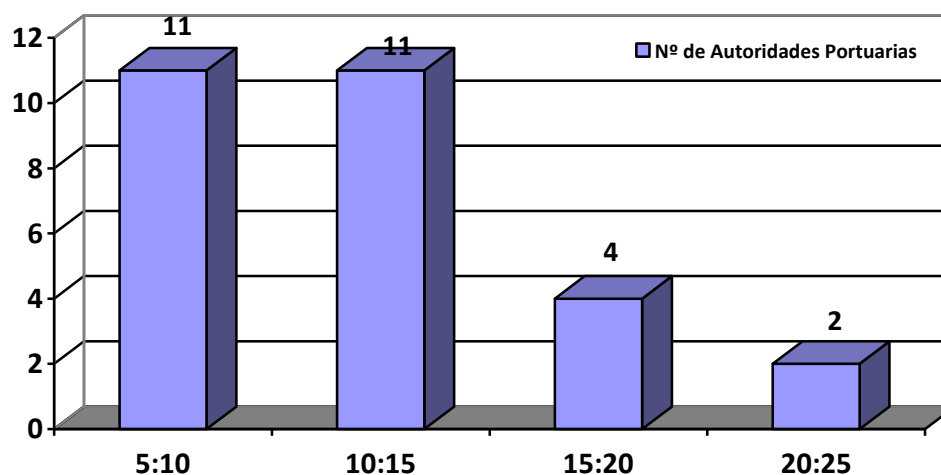
**Ilustración 58**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado<sup>95</sup>.

*del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, pp. 48 a 49.

<sup>95</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.15, p. 49.

**Distribución de los ingresos por Tasas de actividad respecto del importe neto de la cifra de negocio (INCN) entre las Autoridades Portuarias.**



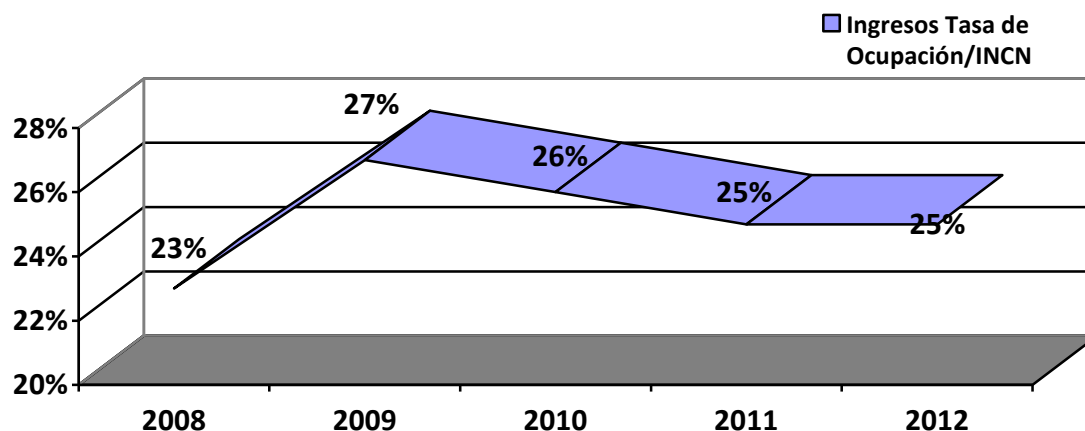
**Ilustración 59**

Fuente: MS 2.012<sup>96</sup>.

Por su parte la recaudación por 'tasas de ocupación' en relación con la cifra total de negocio va disminuyendo en un punto del INCN (Importe Neto de la Cifra de Negocio) entre 2.009 y 2.011, pasando de un 27% al 26% y el 25% por aplicación de una reducción a los concesionarios del puerto y por disminución de la superficie concesionada que se estabiliza en 2.012 en el 25%.

<sup>96</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.15, p. 49.

### Comportamiento de las Tasas de ocupación respecto del Importe Neto de la Cifra de Negocio (INCEN) en %.



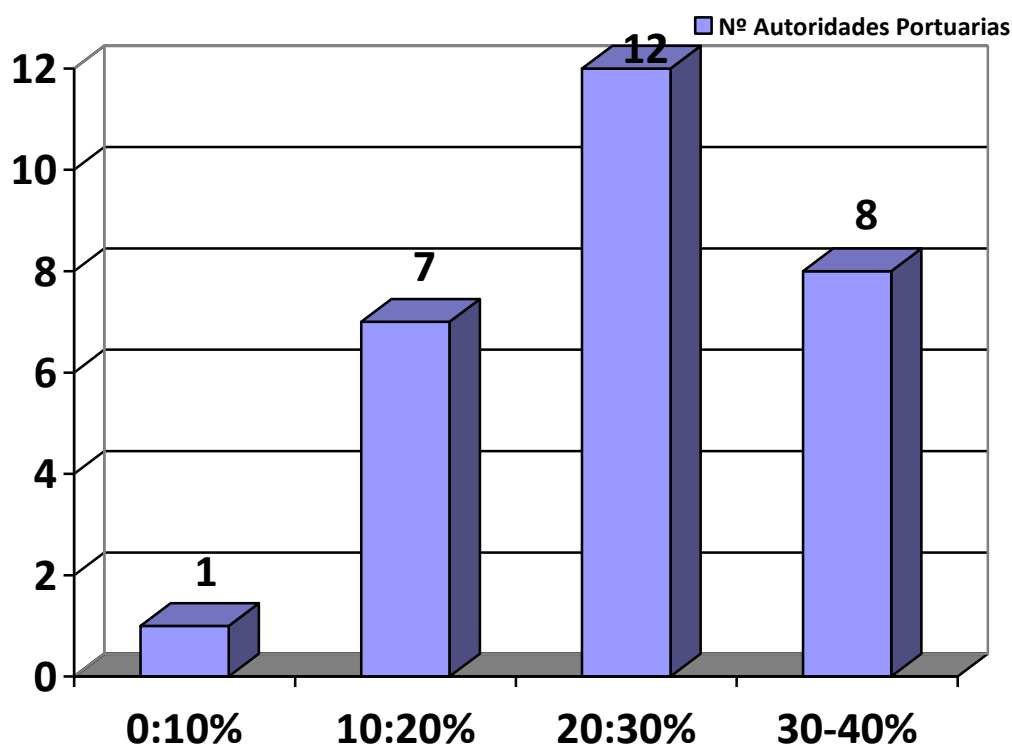
#### Ilustración 60

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado<sup>97</sup>.

Un número importante de las 28 Autoridades Portuarias, 12, se encontraba en 2012 en torno a la media de ingresos por tasa de ocupación en relación con el importe neto de la cifra de negocio (INCEN), el 24,5 %. Sin embargo, teniendo en cuenta que el importe de la tasa de ocupación se fija en relación con la valoración del suelo y que existen importantes diferencias de valor entre puertos así como que se ha producido un proceso de expansión del suelo portuario en determinados casos, se aprecia una cierta dispersión. Así, hay alguna Autoridades Portuaria que alcanzan el 10% (*tasas muy moderadas*) mientras que otras superan el 35% (*tasas muy elevadas*).

<sup>97</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2014, Ilustración 2.13, p. 48.

**Ingresos por Tasas de ocupación de las Autoridades Portuarias en relación con el Importe Neto de la Cifra de Negocio (INCN), en porcentaje, durante 2.012.**



**Ilustración 61**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Puertos del Estado<sup>98</sup>.

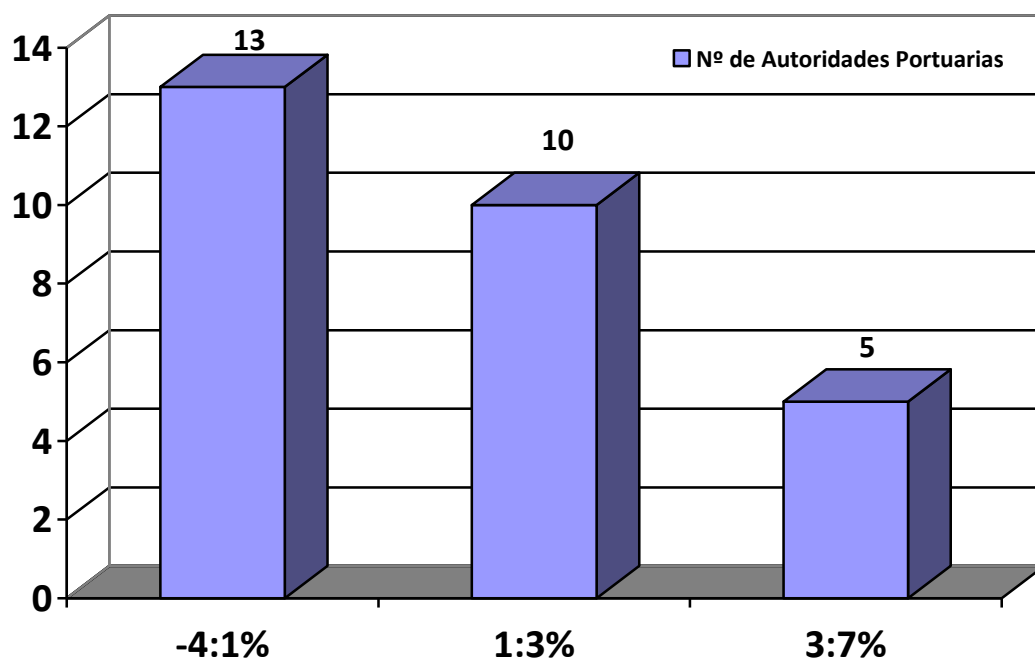
Los datos muestran que, en el período 2.009-2.012, no se han producido modificaciones sustantivas en las *‘toneladas movidas por metro cuadrado de la superficie de las concesiones’*. Lo que revela que la entrada en servicio de las nuevas superficies concesionadas durante estos años –como consecuencia de las conclusiones de las importantes obras de construcción de nuevas infraestructuras portuarias acometidas- ha ido acompañada de un incremento de tráficos que ha permitido estabilizar la evolución del rendimiento medio de la superficie (7,79, 7,79 y 7,77 y 7,71). Pero con una notable disminución frente a 2.008 cuando alcanzó las 8,99 toneladas por metro cuadrado. También en este caso se

<sup>98</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.14, p. 48.

observa una gran dispersión entre puertos (7 Autoridades Portuarias no alcanzan las 7 toneladas/metro cuadrado de superficie mientras que 2 superan las 20)<sup>99</sup>.

Durante el ejercicio 2.012, en relación con el objetivo mínimo de rentabilidad media que viene establecido por la Ley en el 2,5% para las Autoridades Portuarias, calculada dicha '*rentabilidad sobre activos*' como porcentaje del ejercicio después de impuestos frente al activo no corriente medio, se consolida el crecimiento pasando del 1,0% en 2.011 al 1,8%. Una mejora que se refleja en el conjunto del sistema pasando de un rango de variación de [-4: 6,9], durante 2.011, a un rango de variación de [-1,3: 10,9] en 2.012.

### La rentabilidad sobre activos en las Autoridades Portuarias durante 2.011 respecto del objetivo legal del 2,5%.



#### Ilustración 62

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Puertos del Estado<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.17 y 2.18, p. 50.

Durante los años 2.012 y 2.013, la rentabilidad media del conjunto del sistema de puertos del Estado –sin tener en cuenta las aportaciones del FCI- se situó en el 2,34% que sirve de referencia para el cálculo de los índices correctores. En este punto, el dato más destacado es que incluso varias de las Autoridades Portuarias que obtuvieron rentabilidad negativa mejoraron sus ratios a la vez que se modulaban los de algunas Entidades portuarias con ratios elevados.

Entre las Autoridades con ratios negativos, los datos más destacados en 2.012 y 2.013 son los siguientes:

<i>Autoridades Portuarias con rentabilidades negativas</i>		
<i>Autoridad Portuaria</i>	<i>Rentabilidad en 2.012</i>	<i>Rentabilidad en 2.013</i>
Motril	-0,31%	0,11%
Pasaia	1,20%	-0,03%
Almería	0,00%	-0,17%
Ceuta	-1,21%	-0,35%
Sevilla	-0,31%	-0,37%
Tenerife	-0,83%	-0,43%
Alicante	-0,81%	-0,47%
Málaga	-1,27%	-0,60%
Melilla	-1,27%	-1,17%
Vilagarcía	-0,84%	-1,82%

**Tabla expositiva 28**

Fuente: Puertos del Estado<sup>101</sup>.

En cuanto a los puertos con rentabilidades positivas en los que, en general, la situación es de variabilidad moderada tanto al alza como a la baja de sus ratios destacan, también durante los ejercicios de 2.012 y 2.013:

<i>Autoridades Portuarias con rentabilidades positivas</i>		
<i>Autoridad Portuaria</i>	<i>Rentabilidad en 2.012</i>	<i>Rentabilidad en 2.013</i>
Cartagena	10,92%	8,94%
Baleares	4,20%	6,87%

<sup>100</sup> Puertos del Estado, Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011, 1ª edición, Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 32, p. 32.

<sup>101</sup> Vid. Miguel Jiménez, *Llorca no descarta volver a bajar las tasas en 2.015 para seguir ganando competitividad*, Diario del Puerto, 13-2-14, Barcelona, p. 4. Completado con datos de Puertos del Estado. Vid. también, J. F. Magariño, *Puertos del Estado ultima un plan de competitividad para recuperar carga*, Cinco Días, 13-2-14, Barcelona, p. 7.

Algeciras	5,10%	5,98%
Marín	5,5%	4,83%
Barcelona	2,5%	3,72%
Huelva	3,7%	3,69%
Ferrol-San Cibrao	3,13%	3,43%
Las Palmas	1,60%	3,00%
Avilés	2,50%	2,47%
A Coruña	-1,03%	2,28%
Castellón	1,30%	2,06%
Tarragona	3,50%	1,69%
Valencia	2,04%	1,66%
Bilbao	0,94%	0,85%

**Tabla expositiva 29**

Fuente: Puertos del Estado<sup>102</sup>.

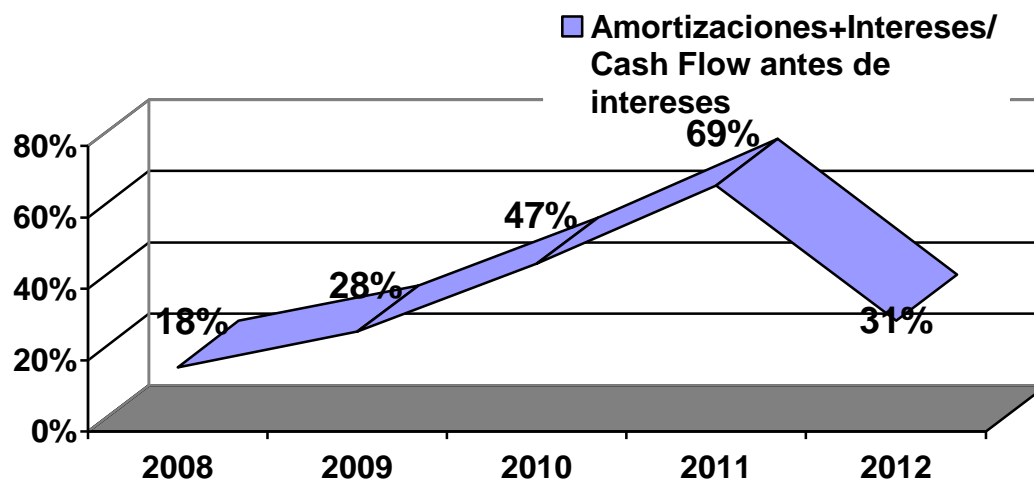
También durante 2.012, se produce un incremento respecto de años anteriores en la ratio que relaciona los ingresos (EBITDA <<*Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization*>> o beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones) obtenidos por tonelada movida en el conjunto del sistema portuario debido a una disminución en el volumen de mercancías de bajo valor añadido (como gránulos) junto con un incremento en el volumen de mercancías de alto valor añadido que son objeto de exportación<sup>103</sup>.

El ‘servicio de la deuda’ se incrementó considerablemente durante los ejercicios 2.010 y 2011, pasando desde un modesto 28% en 2.009 a un 47 % y 69% en el 2.011. Crecimiento que obedecía al importante recurso al endeudamiento público que se había practicado en los últimos años a unos plazos de devolución relativamente cortos -10 años- lo que, a su vez, conllevaba un acelerado incremento del importe total. Sin embargo, para 2.012, se consolida una fuerte reducción del servicio de la deuda sobre el flujo de caja pasando del 69% para el conjunto del sistema a un valor agregado del 31%. En cuanto a la distribución de la deuda, se observa como en 6 de las 28 Autoridades Portuarias el porcentaje de deuda (amortización más intereses/ ‘cash flow’ antes de intereses) supera el 75% lo que conlleva un alto nivel de endeudamiento aunque son cinco menos que en 2.011.

<sup>102</sup> Vid. Miguel Jiménez, *Llorca no descarta volver a bajar las tasas en 2.015 para seguir ganando competitividad*, Diario del Puerto, 13-2-14, Barcelona, p. 4. Completado con datos de Puertos del Estado. Vid. también, J. F. Magariño, *Puertos del Estado ultima un plan de competitividad para recuperar carga*, Cinco Días, 13-2-14, Barcelona, p. 7. Los datos de las AA.PP. de Marín y Barcelona son aproximativos a partir de los que constan en los artículos citados y de una consulta realizada a Puertos del Estado.

<sup>103</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.14, p. 42.

### Comportamiento de la Deuda Pública del conjunto del sistema portuario.



### Ilustración 63

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado<sup>104</sup>.

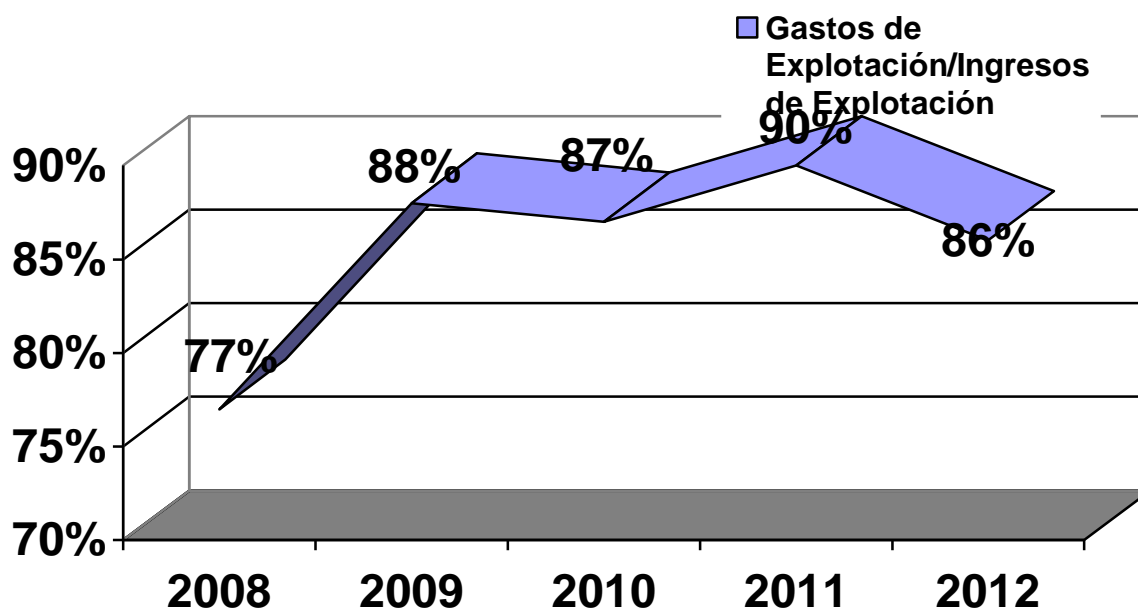
Finalmente, los 'gastos de explotación' del conjunto del sistema portuario se mantuvieron estables en los tres ejercicios 2.009, 2.010 y 2.011 (77%, 88% y 90% de gastos de explotación frente a los ingresos de explotación), cuando en el 2.008 alcanzaban el 77%. Lo que supone que ya desde que comenzó la crisis económica se había realizado un importante esfuerzo de contención del gasto para conseguir que, en todo caso, no fuera superior a los ingresos. Sin embargo, en 2.012 sufren una reducción hasta el 86% fruto del esfuerzo de racionalización del gasto realizado. Corrigiéndose también la gran disparidad que había en la distribución del gasto entre las 28 Autoridades Portuarias, de modo que sólo 3 tenían una ratio superior al 120% cuando en 2.011 eran siete. La situación se puede resumir de manera bipolar: Mientras en 13 Autoridades Portuarias el gasto de explotación no supera el 80% de los ingresos por explotación, en las otras 15 llega al 100% o lo supera<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 65. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 34. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 43.

<sup>105</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 67. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 35. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del*



**Evolución de los Gastos de Explotación frente a los Ingresos de Explotación del conjunto del sistema portuario.**



**Ilustración 64**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado<sup>106</sup>

**E.- Valor generado y productividad.**

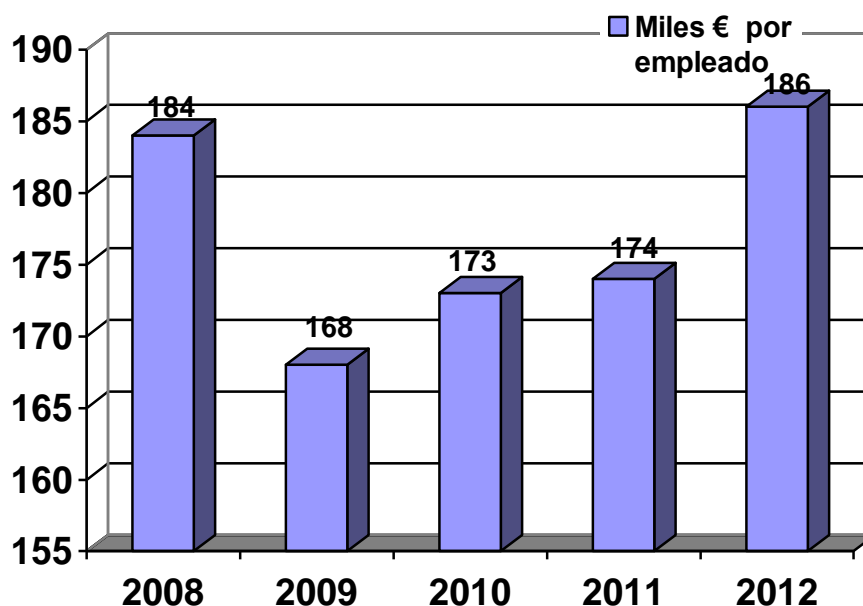
El nivel de ‘*productividad por empleado de plantilla*’ (plantilla media anual) – medida a través del importe neto de la cifra de negocio- experimentó un fuerte crecimiento en 2.012 hasta alcanzar los 186 €, cuando en los años precedente 2.010 y 2.011 se había elevado sólo ligeramente hasta 173 y 174 €, pero manteniéndose inferior a la registrada en 2.008 cuando alcanzó los 184 €. Nos encontramos nuevamente ante una ratio que corrige la gran variedad que existía según las Autoridades Portuarias, pues en 2.012 sólo 4 tenían una productividad inferior a 100 € cuando en 2.011 eran 8<sup>107</sup>.

*Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 44.

<sup>106</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 44.

<sup>107</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 78. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 45. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del*

### Evolución de la Productividad (generación de Importe Neto de Negocio por empleado)



**Ilustración 65**

Fuente: MS 2.012<sup>108</sup>.

Si la productividad por empleado de plantilla se evalúa según el EBITDA, el comportamiento en el tiempo es muy similar aunque algo inferior en cuantía que el anterior, con un cifra en 2.010 y 2.011 de 93 y 97 € frente a los 109 € en 2.008, y un incremento en 2.012 hasta los 114 €, si bien la distribución entre las Autoridades Portuarias resulta claramente distinta con la anterior, algo más homogénea, y desplazándose la mediana en el último año de 74 € a 100 €<sup>109</sup>. Cifras que reflejan una productividad superior a la media nacional del empleo imputable al sector portuario<sup>110</sup>.

*Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 52.

<sup>108</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.20, p. 52.

<sup>109</sup> Vid. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 79. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, p. 46. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, p. 53.

<sup>110</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, Puertos del Estado, 1ª edición, ISSN 2254-8335, Depósito Legal M-30481-2012, septiembre 2.012, Madrid, pp. 63 a 77. Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, noviembre de 2.013, Madrid, pp. 29 a 46.

## **F.- Consideraciones sobre la implementación de la nueva formulación del régimen económico de los puertos.**

La implementación de la nueva política económica tiende, sobre todo, a primar ‘*la eficacia y la eficiencia*’ dentro de un marco de autosuficiencia y autonomía de gestión de cada Autoridad Portuaria. Las premisas anteriores promueven una toma de decisiones tendentes a generar la ‘*máxima actividad económica*’ dentro del puerto y como, consecuencia, al mantenimiento y la captación de tráficos marítimos. Igualmente se intenta fomentar la captación de nuevos operadores-inversores que mejoren la oferta portuaria de servicios a través de los Pliegos generales y particulares de contratación. Pues bien, en dicho contexto, surge una situación de competencia entre los puertos para liderar la oferta mediante la rebaja de las tasas portuarias de ocupación y actividad en el dominio público portuario y de utilización de las infraestructuras portuarias, dentro del margen de autonomía que cada puerto dispone.

Puertos del Estado, desde su posición de coordinación y supervisión general del sistema, coadyuva a esta “*dinámica de bajada de tasas*” facilitando, mediante una reforma legislativa puntual, una modificación a la baja en la cuantía de todos los elementos de las tasas portuarias (la cuantía del tipo, la definición de la base imponible, las exenciones, las bonificaciones, etc.). Mientras, el Fondo de Compensación Interportuario que gestiona ha visto reducida su cuantía ‘sólo’ levemente pues resulta un instrumento insustituible para hacer efectivo el principio de solidaridad del sistema evitando déficits crónicos y coadyuvando a la cohesión del territorio nacional. Y es que la situación de crisis económica ha determinado una contención de los gastos corrientes pero también, especialmente, de nueva inversión pública. Aunque el frenazo a la inversión pública se haya visto compensado, en parte, con un incremento de la inversión ajena que, por primera vez en 2.011, superó a la pública.

De modo que los ‘*costes del sistema*’, que antes de la crisis se encontraban en expansión mediante la generación de nueva infraestructura, se incrementaron fuertemente a su inicio en relación con los ingresos por la necesidad de concluir los planes de infraestructuras ya en ejecución y de la puesta en marcha de los ya terminados. Lo que igualmente elevó el peso del ‘*servicio de la deuda*’. Dos variables que se han visto, sin embargo, corregidas a la baja en 2.012 con una política de racionalización y contención del gasto y con la conclusión de las obras públicas en marcha. Aunque, en cualquier caso, el panorama varía mucho entre Autoridades Portuarias. Política que también ha conducido a una notable recuperación de la rentabilidad del conjunto de la plantilla de personal en los tres últimos ejercicios superando incluso el brusco descenso provocado, claro está, por la pérdida de negocio que se produjo como consecuencia de la crisis económica.

En cuanto a los ingresos, los obtenidos por las ‘*tasas de actividad*’ han crecido levemente durante el período 2.010-2.012 lo que ha de vincularse a una recuperación de los tráficos marítimos en los puertos tras la importante caída que se produjo en 2.008. Mientras

que los ingresos por las '*tasas de ocupación*' se han mantenido estables lo que parece coherente con una situación como la expuesta. Debiendo de tenerse en cuenta que, en cualquier caso, el panorama descrito varía de modo notable entre las distintas Autoridades Portuarias. Siendo la situación global del sistema de rendimiento positivo aunque todavía no alcance el 2,5% de rentabilidad anual fijado por ley.

#### **G.- El 'cuadro de actores' relativo a la implementación de las grandes medidas correctoras del régimen económico en la nueva política portuaria.**

El recorrido realizado respecto de la implementación que ha tenido un ámbito tan complejo y técnico como es el del régimen económico del sistema de los puertos de interés general del Estado regulado en el vigente Texto Refundido de 2.011 permite apreciar, de modo nítido, la diferencia que existe entre el '*cuadro de actores*' referido a la mera aplicación del modelo legal aprobado y a la adopción de nuevas medidas de cambio. En relación con la simple aplicación poco hay que comentar, como no sea precisamente la ausencia de noticias relevantes, pues nos encontraríamos con los habituales pagos de las tasas conforme al procedimiento administrativo aprobado por los diferentes sujetos pasivos y con la actuación ordinaria de los órganos de la hacienda portuaria. Mientras que la situación es otra cuando se trata de examinar la actividad que los diferentes actores de la política portuaria despliegan en relación con la adopción de nuevas medidas que tratan de mejorar el sistema de ingresos y de adaptarlo a las nuevas circunstancias de un mercado marítimo cada vez más competitivo.

El recorrido que he realizado respecto de los cambios operados en el Texto Refundido, en cuanto al régimen económico (bajada de tasas y adopción de nuevos modos de aplicación de los índices correctores de las tasas de utilización, desindexación de la tasa de ocupación, nueva regulación de la tasa de ayudas a la navegación, ampliación del plazo de vida de las concesiones portuarias y creación del Fondo de Accesibilidad Portuaria), me permite exponer de manera relativamente escueta cuál ha sido la intervención de los diferentes actores de la política portuaria. De modo que el presente análisis se funda directamente en las fuentes mencionadas a lo largo del relato de la implementación del régimen económico (Notas del Ministerio de Fomento, Memorias de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General del Estado de 2.010 a 2.012, prensa portuaria especializada y prensa de ámbito provincial y nacional).

El protagonismo en el diseño y elaboración de las medidas de cambio ha recaído de modo casi exclusivo por los representantes del **Organismo Puertos del Estado** en plena sintonía con los Órganos superiores y directivos del **Ministerio de Fomento**. La filosofía que parece inspirar esta actuación unilateral es que la necesidad de aplicar las nuevas regulaciones finalmente adoptadas dejaba poco o ningún margen para una negociación anticipada. De manera que no era preciso un consenso previo de las decisiones tomadas, muchas de las cuales eran además claramente beneficiosas para los sujetos públicos y privados a los que se dirigían sin que, en principio, de las mismas cupiera esperar efectos negativos relevantes. Así por ejemplo, en relación con la bajada de tasas, aunque supuso una merma de ingresos para las Autoridades Portuarias, la decisión se compensaría con el

crecimiento del tráfico portuario que se esperaba generar y el alivio que suponía para los operadores de servicios y los armadores afectados.

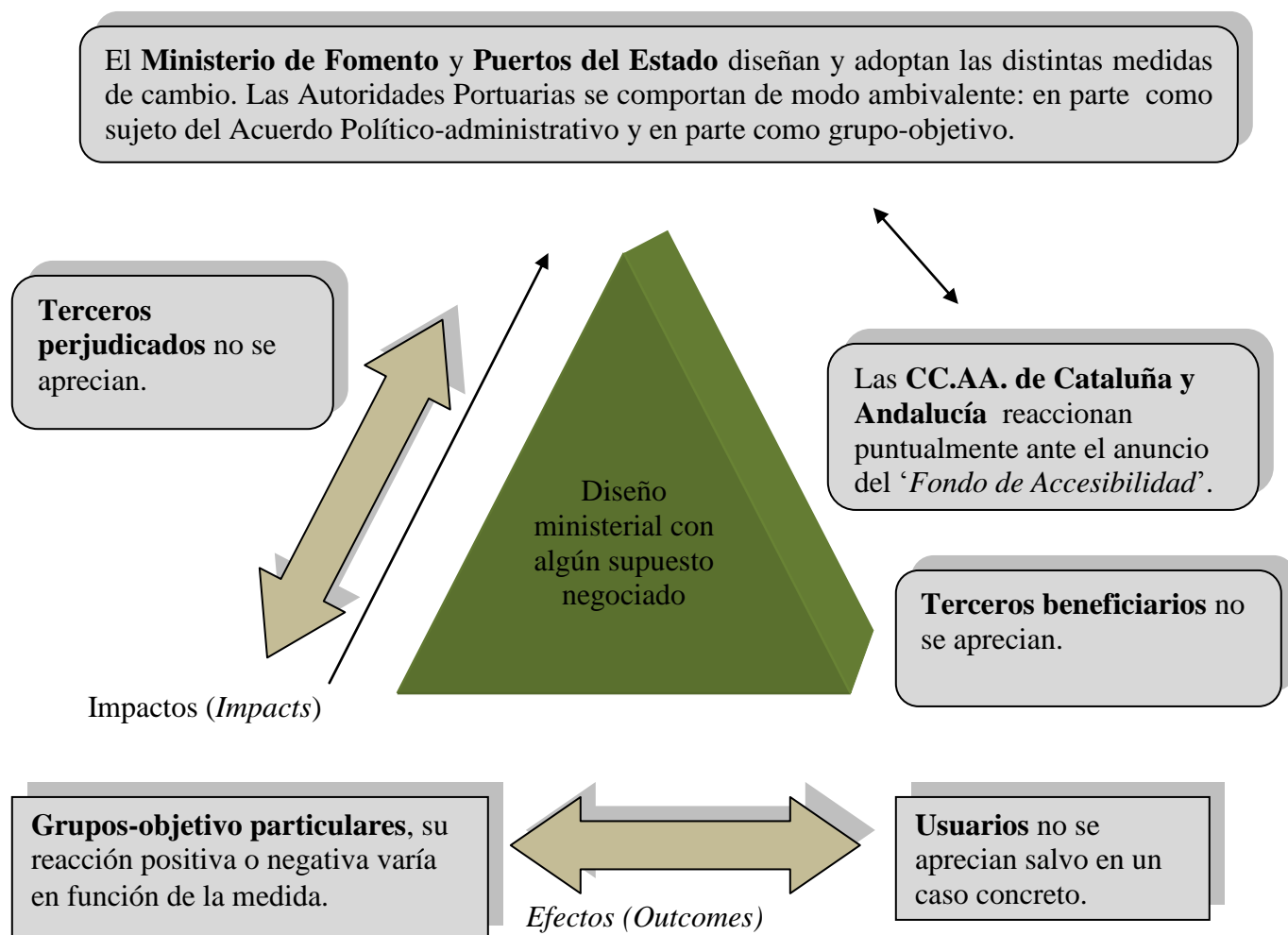
Los **Consejeros de las diferentes Comunidades Autónomas** con fachada litoral, en la mayoría de los procesos de cambio no intervinieron, cabe no obstante hacer la importante salvedad de la nueva regulación del denominado '*Fondo de Accesibilidad Portuaria*' en el que sí tuvieron una intervención destacada los Consejeros de la Presidencia de la Junta de Andalucía y del Territorio de la Generalidad de Cataluña. Adquiriendo un especial protagonismo éste último, que negoció con la titular del Ministerio de Fomento una reorientación de la regulación del Fondo más acorde con los intereses de los principales puertos del sistema y, en última instancia, con los principios que inspiran la propia Ley de Puertos de autonomía de gestión y competitividad interportuaria. La actuación de los representantes autonómicos resulta ser, en todo caso, reactiva frente al anuncio del contenido de las nuevas medidas y obligada en la medida en que eran impelidas a abordar el tema con el Ministerio por los altos representantes de las comunidades portuarias.

Los **Presidentes de las Autoridades Portuarias**, por su parte, al margen del caso que acabo de exponer de la nueva regulación del '*Fondo de Accesibilidad Portuaria*' en el que sí hubo una movilización importante de oposición al diseño inicial anunciado por el Ministerio de Fomento por parte de los representantes de los Puertos de Barcelona y Tarragona así como por la mayoría de los puertos andaluces y el canario de Las Palmas, aunque también hubo reacciones favorables desde Valencia, en el resto de los casos y de las medidas adoptadas, su posición fue de aceptación de la nueva regulación intentando obtener el máximo beneficio a su favor. A lo que ha de añadirse que muchos puertos tomaron medidas adicionales que reforzaban las ya adoptadas con carácter general como es el caso de la rebaja de tasas aprobadas en 2.014 por los Puertos de Barcelona y Las Palmas. De modo que, por consiguiente, con carácter general cabe hablar de una '*buena sintonía*' en este aspecto entre Puertos del Estado y las Autoridades del sistema.

Otra cosa cabe decir en cuanto a la posición manifestada por los diferentes **grupos-objetivo particulares** a los medios de comunicación. La reacción reflejada en la prensa a los diferentes anuncios de nuevas medidas adoptadas ha variado entre el silencio en el caso de la bajada de tasas que obviamente beneficiaba sin ambages a los prestadores de servicios y a los concesionarios –sólo el sindicato CC.OO. criticó de modo agudo la bajada de las tasas de practica en Valencia-. Las críticas moderadas en cuanto a la ampliación del plazo de las concesiones por ANESCO, más por falta de información sobre el contenido de la nueva regulación que por el fondo que obviamente les beneficiaba. Aunque también recibieron comentarios favorables por parte de la nueva plataforma empresarial PIPE. Y las críticas más ácidas en relación con la nueva redacción de la tasa de ayudas a la navegación que puso en pié de guerra a todo el sector de la náutica deportiva (clubs náuticos, industria náutica, prestadores de servicios) en la medida en que vieron que iba a suponer un encarecimiento de su oferta y una bajada del negocio de atraque de las embarcaciones deportivas.

Los **usuarios**, concretados sobre todo para este tema en las navieras y sus asociaciones, por último, permanecieron al margen de este proceso de adopción de cambios legales de carácter económico. Quizás porque sus intereses en este punto coinciden primariamente con el propio de los representantes de las grandes terminales de carga que se encuentran muy interesados en '*mimar su demanda portuaria*'. Queda exceptuado, en todo caso, el supuesto ya comentado de la nueva redacción de la tasa de ayudas a la navegación en el que los propietarios de embarcaciones deportivas reaccionaron de forma crítica, como era de esperar, uniéndose al resto de las voces del sector náutico. Pues eran ellos, en definitiva, los principales perjudicados por la medida al tener que soportar, como sujetos pasivos, una importante subida en el importe de la tasa.

**‘Cuadro de actores’ relativo a la implementación de los ‘nuevos cambios’ en el régimen económico del sistema portuario.**



**Ilustración 66**

Fuente: Elaboración propia.

## **5.- EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA IMPLEMENTADA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN ECONÓMICO.**

El ‘*capítulo económico*’, al igual que ocurrió en lo relativo a la prestación de los distintos servicios en los puertos, constituye también un apartado crítico para el desenvolvimiento de los diferentes actores, en el que se concretan buena parte de sus intereses y expectativas. Circunstancia que justifica, con creces, que los sujetos no pierdan la ocasión para posicionarse en relación con la política portuaria implementada en los últimos ejercicios anuales.

### **A.- Posiciones de los diferentes actores de la política portuaria en relación con el régimen económico en los puertos.**

#### **a.- Posiciones de los Grupos Parlamentarios respecto de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político.**

Los representantes de los Grupos políticos mayoritarios en las Cortes Generales, el Popular y el Socialista, realizaron durante sus últimas intervenciones en el Congreso de los Diputados una exposición –a modo de evaluación- que pretendía resumir cuáles son los grandes principios, casi todos económicos, en los que se asienta en el nuevo Texto Refundido de la Ley de Puertos. Mientras, los Portavoces de los Grupos minoritarios (Coalición Canaria, Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Los Verds y Convergència i Unió) se centraron, por el contrario, en aspectos más de detalle pretendiendo desacreditar determinados extremos del régimen económico o del acuerdo en su conjunto que iba a comenzar a implementarse.

El Sr. D. Andrés José Ayala Sánchez, por el Grupo Parlamentario Popular, al realizar un resumen de los **principios que enuncian e informan el Texto Refundido** cita, junto con los principios de potenciación de la intermodalidad y de los nudos logísticos y el de coordinación, otros de carácter marcadamente económico. Así, en primer lugar, menciona ‘*la solidaridad*’. Entendida como una solidaridad de toda la comunidad portuaria con las situaciones especiales de sacrificio soportadas por algunos puertos, comenzando por los canarios, cuya singularidad viene determinada por su situación ultraperiférica; y siguiendo por aquellos otros puertos que se encuentran sometidos a competencia extracomunitaria (Baleares, Ceuta y Melilla), para establecer un régimen que les permita desarrollar el resto de los principios que informan la Ley. En segundo lugar, alude a ‘*la autonomía*’. Afirmando en este punto que los puertos españoles, a partir de la entrada en vigor de esta ley, son más autónomos aunque no más ‘*autónomos*’. Una autonomía que se concreta en que tienen más libertad e independencia, para fijar sus condiciones financieras, sus condiciones de competencia, para competir con otros puertos, sin tener por tanto que someterse a un régimen que hasta esta fecha era igualitario.

Como tercer principio vertebrador menciona también el de ‘*autosuficiencia*’, que se manifiesta claramente en la atribución de una mayor capacidad para decidir cuál es el régimen económico que va a emplear cada uno independientemente del resto de los puertos, para lo cual disponen de unos coeficientes correctores que separan el coste de cada tasa



particular con independencia de los demás, cosa que hasta ahora no se producía. De la misma manera que tienen también la libertad para establecer las bonificaciones en función de los tráficos de cada uno de ellos, sin consideración ni de otros puertos ni de Puertos del Estado. Todo ello para lograr la vigencia del cuarto de los principios que no es otro que el de la *‘libre competencia’* para que los puertos sean más competitivos y puedan establecer sus costes. Resumiendo el elenco de los principios enunciados en los de eficiencia y sostenibilidad de cada una de las Autoridades Portuarias y del sistema portuario en su conjunto.

Desde el **Grupo Socialista**, el Diputado **D. Rafael Simancas Simancas**, destaca como uno de los dos elementos clave del contenido de la Ley, junto con el nuevo régimen de prestación de los servicios portuarios, la apuesta que realiza por un *‘régimen tarifario competitivo’* con lo que consigue tres logros que juzga importantes. La ley rebaja los costes para los usuarios de los puertos; pero además proporciona un margen para que las Autoridades Portuarias aprovechen sus ventajas competitivas, vía bonificaciones. Y, por último, asegura igualmente la aplicación del principio de autofinanciación portuaria<sup>111</sup>.

#### **b.- Juicio que manifiestan los Portavoces de los Grupos Parlamentarios minoritarios a propósito de la nueva Ley.**

Por **Coalición Canaria**, el Sr. **Perestelo Rodríguez**, durante el debate en el Congreso de los Diputados de las enmiendas presentadas en el Senado, se lamenta de que el consenso con el que nace la Ley vaya a impedir, en el futuro, la introducción de una modificación que considera imprescindible que es la relativa a la configuración del *‘Fondo de Compensación Interportuario’* que estima deficiente. En concreto, desde su perspectiva autonómica canaria, afirma que la Ley crea el “*Fondo de compensación por las bonificaciones que se aplican a los puertos canarios a los que se puedan aplicar*”. Considerando que el fondo es insuficiente y que, al final, la generosidad o el planteamiento de las bonificaciones que se establecen en la Ley, que posibilita esos coeficientes correctores de las tarifas o esas bonificaciones que se establecen, van ser pagadas exclusivamente por la economía de las Autoridades Portuarias. Lo anterior porque le parece que el fondo no va a cubrir los descuentos o las bonificaciones que se pueden aplicar a los usuarios. Con lo que se corre el peligro de que, como no se establece por ley la bonificación, cuando la cuenta de resultados de la Autoridad Portuaria no sea positiva puede tener la tentación de bajar el nivel de bonificación. Y se pregunta: *¿eso qué significa?*

---

<sup>111</sup> Redacción, *La Ley del Consenso*, Revista Puertos del Estado número 157, Edición Especial, Puertos del Estado mayo-agosto de 2.010, Madrid, pp. 7 y 8, que contiene diferentes opiniones de los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria extraídas, en la mayoría de los casos, de sus intervenciones finales en Las Cortes Generales en relación con la nueva Ley por lo que sirven como posición final evaluadora del resultado del proceso legislativo. Concretamente, las opiniones son extraídas del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente Año 2.010 IX Legislatura Núm. 166, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez. Sesión plenaria núm. 157, celebrada el jueves, 20 de mayo de 2.010. Debate en el pleno del dictamen de la Comisión de Fomento sobre la iniciativa legislativa de modificación de la Ley de Régimen económico y de prestación de servicios de puertos de interés general del Estado 48/2.003, de 26 de noviembre. Vid. también p. 25 de propio Diario de Sesiones en cuanto a lo manifestado por el Diputado Sr. D. Andrés José Ayala Sánchez.

Contestándose que “un incremento de precios de la actividad portuaria”. Lo que en definitiva implica un incremento de los precios que tienen que pagar los usuarios por la utilización de los puertos. En definitiva, la cesta de la compra de los usuarios en Canarias se va a incrementar, con lo cual vamos a tener un problema que se nos traslada desde el ámbito estatal al ámbito autonómico.

Por **Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya**, respecto de la intervención del Diputado **D. Francesc Canet i Coma** y de la del también Diputado y Portavoz de esta formación, **D. Joan Herrera i Torres**, conviene traer a colación de nuevo su visión global del contenido de la Ley en la que sin duda se incluye el apartado económico. Así, como he destacado en Capítulos anteriores (vid. los Capítulos IV.7.A.a y V.5.A.a), los citados Diputados criticaron con intensidad el hecho de que la filosofía de la Ley, a su juicio, fuera fuertemente centralizadora, llegando a calificarla de “*auténtica loapa portuaria que desanda lo andando*” en los textos legales anteriores. De modo que consideran que existe un mayor protagonismo del ente público Puertos del Estado en aspectos que hasta ahora eran competencia de las Autoridades portuarias, impidiendo una gestión de proximidad. Juicio que también comparte, desde su perspectiva nacionalista catalana, el Diputado por el **Grupo de Convergència i Unió**, **D. Pere Macias i Arau** quien al menos reconoció el esfuerzo desplegado por los dos principales grupos parlamentarios para crear una buena ley desde un punto de vista estrictamente técnico<sup>112</sup>.

#### **c.- Opiniones que mantienen los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado.**

La **Ministra, Dña. Ana Pastor Julián**, en una reunión de los representantes de los Puertos Españoles, celebrada en Madrid, el 19 de diciembre de 2.012, agradeció a todas las Autoridades Portuarias su actitud constructiva para alcanzar acuerdos en los ‘*Planes de Empresa de 2.013 y 2.014*’, así como el acuerdo unánime para que el ‘*Fondo de Compensación Interportuario*’ fuera reenfochado hacia una mayor austeridad en las aportaciones y en las asignaciones, cuya existencia garantiza la completa viabilidad del marco de autosuficiencia económica de todas las Autoridades Portuarias. Igualmente recordó que el objetivo del 2,5% de rentabilidad fijado por ley es prioritario en la programación económico-financiera, y para conseguirlo había que racionalizar las inversiones; aplicar austeridad en la gestión y en los gastos públicos; reducir el endeudamiento; optimizar los recursos materiales y humanos; y redimensionar el sector público empresarial. El balance de 2.012, según la Ministra, era francamente positivo tanto en lo que se refería a los tráficos, que se situaban en niveles próximos a 2.007, con cerca de 480 millones de toneladas movidas, como en lo económico con unos resultados conjuntos de 200 M€ y un EBITDA de 600 M€ al cierre del ejercicio.

Asimismo, cabe destacar que durante la reunión que mantuvo con las principales empresas inversoras del sistema portuario, en Madrid, el 23 de enero de 2.013. En su

---

<sup>112</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2.010 IX Legislatura, núm. 183, Presidencia del Excmo. Sr. D. José Bono Martínez, Sesión plenaria, núm. 183 (Sesión extraordinaria) celebrada el miércoles, 21 de julio de 2.010, pp. 51 a 53.

intervención -y en referencia a la contribución del sector privado- Ana Pastor apuntó que durante 2.012 sus inversiones en los puertos ascendieron a 700 M€, y que las expectativas eran que superaran los 1.000 M€. Traduciéndose estas inversiones en que cerca del 37% (4.035 hectáreas) de la superficie terrestre de los puertos estaba concesionada.

Al hilo de esta contribución, **la Ministra** hizo mención al esfuerzo que la Administración realizó en 2.012, impulsando medidas tendentes a mejorar la competitividad del sector, entre las que destacó, el saneamiento financiero (situándose la rentabilidad media en el 2,1%; mejorando un 23, 5% respecto a 2.011), la reducción de las tasas; las bonificaciones por importe de 94 M€; las nuevas valoraciones de suelos; la modificación de las concesiones para ajustarlas a la situación actual; la racionalización de la inversión pública; la congelación de las tarifas máximas de los servicios públicos; los nuevos referenciales de calidad de los tráficos; o el completo desarrollo de la Ley de Puertos en lo relativo al sector de la estiba<sup>113</sup>.

El **Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega**, por lo que respecta a la situación económica y de los tráficos portuarios “*recibidos del anterior Gobierno*”, recordó que en 2.004 la deuda del sistema portuario era de 600 M€, y que a finales de 2.011 esa deuda se había multiplicado por cinco ascendiendo hasta los 3.000 M€. A la vista de estos datos, el Presidente explicó, poco después de asumir su cargo, que prácticamente el 50% de los recursos generados se iban a destinar al pago de esa deuda. En cuanto a los tráficos portuarios, y a pesar de haber cerrado el ejercicio de 2.011 –el último de la etapa del Gobierno Socialista- con un incremento del 6%, José Llorca hizo hincapié en que la mayor subida se había producido en los tráficos de tránsito, muy volátiles, y que los tráficos de import/export habían sufrido importantes descensos. En este sentido, el Presidente abogó por impulsar pactos de competitividad entre toda la ‘comunidad portuaria’ para conseguir que nuestros puertos fueran más eficientes y competitivos. Finalmente, por lo que se refería a los presupuestos de 2.012, José Llorca recordó que el anterior equipo gestor había comprometido gastos por importe de 700 M€ pero que, en las reuniones de revisión de los Planes de Empresa de todas las Autoridades Portuarias, éstas se habían mostrado de acuerdo en limitar las inversiones, supeditándolas a la demanda real, y financiándolas con los recursos disponibles<sup>114</sup>.

En relación con los datos económicos de los últimos ejercicios, se mostraba satisfecho en términos generales. Afirmando que, en 2.013, se habían incrementado los beneficios un 22%, alcanzando los 265 M€ frente a los 217 M€ del ejercicio 2.012 lo que atribuía a una mejora de la eficiencia mediante la aplicación de una contención de los gastos de personal y de explotación. Así la cifra de negocio (1.028 M€) se mantuvo prácticamente igual con una leve bajada del 0,4% pero el EBITDA agregado (es decir, el beneficio bruto de explotación calculado antes de la deducibilidad de los gastos financieros)

<sup>113</sup> Gabinete de Prensa, *La Ministra de Fomento preside la reunión de los Presidentes de los Puertos*, Nota del Ministerio de Fomento, 19 de diciembre de 2.012, Madrid, pp. 1 y 2. Puertos del Estado, *Fomento aborda con las empresas portuarias propuestas para la mejora de la eficiencia y competitividad del sector*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 23 de enero de 2.013, Madrid, p. 2.

<sup>114</sup> Gabinete de Prensa, *Primera reunión del nuevo Consejo Rector de Puertos del Estado*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 13 de marzo de 2.012, Madrid, p. 2.

se situó en 574 M€, con un incremento de 2,6%; mientras que los recursos procedentes de operaciones se situaron en los 536 M€. Por su parte, la deuda se redujo en dos años en más de 140 M€, siendo a finales de 2.013 de 2.200 M€ a largo plazo y 250 M€ a corto plazo. En cuanto a la productividad, el sistema de puertos prácticamente repitió la ratio de 2.012 con un 2,34%. No obstante, el dato más positivo del último ejercicio lo situó en el hecho de que las Autoridades Portuarias que venían soportando una ratio negativa la mejoraron con respecto a los años anteriores (v.gr., Alicante, Motril, Melilla, Málaga, Ceuta y Tenerife). Considerando que estos datos habían sido posibles gracias, fundamentalmente, a la reducción de los gastos de explotación que habían sido un 6% inferiores a 2.012; a la racionalización de las inversiones públicas, que se redujeron en un 38%, situándose en 449 M€; y, sobre todo, al incremento de la inversión privada que ascendió a 573 M€, situándose la ratio de la inversión privada sobre la inversión pública en 1,4 puntos. Considerando, en conclusión, que el sistema portuario de interés general mantenía una situación financiera equilibrada al finalizar 2.013.

Sin embargo, el responsable del máximo Organismo público portuario no se encontraba conforme en lo que se refería a los datos relativos al nivel del tráfico comercial (458 millones de toneladas) ya que el mismo había descendido en 3,4% en cuanto al volumen total de las toneladas movidas. Pero el dato que más le preocupaba era el referido al tráfico de contenedores en tránsito que había descendido en unos 350.000 durante 2.013 (94,2 millones de toneladas en tránsito con un descenso del 8,6%). Puntualizando que, aunque el llamado “*tráfico hub*” no tiene una gran repercusión en cuanto al balance económico, ya que se trata de un tipo de tráfico en gran parte bonificado, sí que resulta en cambio muy importante para mantener la “*conectividad oceánica*” de nuestros grandes puertos –es decir, su inclusión en las grandes rutas comerciales internacionales por las principales naviera mundiales- y de esta manera servir como un medio de proyección de las instalaciones. Pues bien, dentro de esta problemática, entiende que es necesario que nuestros puertos ganen competitividad lo que no sólo se consigue con una bajada de los costes laborales sino también como más eficiencia en la operativa y productividad. El dato que consideraba definitivo, en cualquier caso, era el del importe de las tarifas de cada uno de los servicios portuarios que se prestan al buque (es decir, el practicaje, el remolque, el amarre y desamarre) que era preciso disminuir de modo sustancial para poder retener o incluso aumentar nuestra cuota de mercado. Y en este sentido apuntó que el coste de mover un contenedor en España es de unos 90 euros frente a los 35 o 50 € que representa para nuestros competidores (Gioia Tauro, Tánger-Med o Sines). De modo que pidió un esfuerzo en este apartado a todos los actores implicados, terminales de carga, empresarios y sindicatos de la estiba, Administraciones públicas, proveedores y transportistas.

En torno a esta cuestión puntualizó que, según el ‘*Observatorio del Mercado de Servicios Portuarios*’, las tarifas que se pagan por nuestros servicios portuarios, incluyendo los técnico-náuticos, son más altas que las de nuestros competidores. Para remediarlo, desde el Ministerio de Fomento y Puertos del Estado se había tomado conciencia de esta situación, adoptándose la decisión política de reducir los costes por la utilización de las infraestructuras y los suelos portuarios para empujar este proceso. A través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2.014 y de la Ley de Control de la Deuda Comercial del Estado (Ley Orgánica 9/2.013, de 20 de diciembre), aprobadas por el

Parlamento, se habían reducido las tasas portuarias: un 5% las tasas de utilización, un 7,5% las correspondientes al tráfico marítimo de corta distancia; un 8,5% las tasas de ocupación; y un 33% la tasa de la mercancía para los tráficos ferroportuarios, entre otras medidas. Puertos del Estado, por su parte, ultimaba 'un plan con nuevas medidas económicas para incrementar la competitividad' que pasaría por una nueva rebaja en las tasas portuarias durante el ejercicio 2.015 y por incrementar el período de las concesiones de carga de 35 a 50 años siempre que los operadores se comprometieran a bajar las tarifas que cobran por los servicios que prestan a los buques. Lo que se sumaría a las rebajas de tasas de actividad (5%) y de la tasa de ocupación de terminales de carga (8,5%) y en la menor cuantía de otras tasas de ocupación (5,5%), la desindexación de la tasa de ocupación, las subvenciones a las inversiones privadas en las concesiones de ocupación, las bonificaciones al movimiento de vehículos de más y de menos de 2,5 toneladas que entraron en vigor en enero de 2.014. Puntualizando que el impacto negativo de las rebajas en las cuentas finales de Puertos del Estado -que se estimaba entre 50 y 60 M€- se vería compensado por una estimación de incremento del tráfico durante 2.014 del 3%<sup>115</sup>.

#### **d.- Posiciones que manifiestan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen económico portuario.**

Como ya he adelantado en anteriores Capítulos, el grupo de actores sobre los que directamente recae la implementación de la nueva política portuaria incluye también a las Autoridades Portuarias, al constituir precisamente los sujetos a los que se dirige buena parte de los planes y actos de ejecución. De modo que resulta relevante, claro está, saber cuál es la posición de los representantes de los referidos Organismos portuarios en relación con un tema tan capital como el régimen económico en su doble condición de Entes encargados de la aplicación de la política portuaria y destinatarios de la misma.

Como representante de la **Autoridad Portuaria de Las Palmas**, **D. Miguel Ángel Adam Muñoz**, del Departamento de Estadística, por delegación de su Presidente, **D. Luis Ibarra Betancort**, mediante la respuesta dada el 28 de enero de 2.014 al cuestionario enviado, revela una situación financiera equilibrada del puerto al ofrecer un cuadro detallado de cuáles son los principales indicadores económicos del mismo que se ofrece como documentación complementaria en un <<**Anexo de datos económicos facilitados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas**>>. Únicamente destaco, como datos más sobresalientes de la información suministrada, que dentro del 'activo' cifra el 'activo no corriente' en 749.006.585 € (94%) y el 'corriente' en 45.264.764 € (5,7%). Mientras que

---

<sup>115</sup> Vid. Puertos del Estado, *Tenemos que seguir ganando competitividad para recuperar tráficos*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 18-2-14, Madrid, p. 2 y 4. Felipe Alonso, José Llorca: <<*El futuro de los puertos españoles pasa por rebajar costes y aumentar la competitividad*>>, El Economista, 12-2-14, Madrid, pp. 12 a 14. J.F. Magariño, *Puertos del Estado ultima un plan para recuperar carga*, Cinco Días, 13-2-14, Madrid, p. 7. Miguel Jiménez, *Llorca no descarta seguir bajando las tasas en 2015 para seguir aportando competitividad*, 13-2-14, Diario del Puerto, pp. 4 y 5. Miguel Ángel Gavira, *Los puertos españoles, mucho más caros que sus vecinos*, El Economista, 13-2-14, Madrid, p. 12. Vid. también Puertos del Estado, *Tenemos que seguir ganando competitividad para recuperar tráficos*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 18-2-14, Madrid, pp. 2 y 4.

por lo que toca al ‘pasivo’ incluye en ‘*patrimonio neto*’ 571.897.332 € (72%), en ‘*pasivo no corriente*’ 179.015.868 € (22,54%) y en ‘*pasivo corriente*’ 43.358.139 € (5,46%)<sup>116</sup>.

Respecto a cuáles son las perspectivas que se han ido manejando para lograr la mayor rentabilidad de los activos, expone que la “*ductibilidad de escenarios que prevemos nos mueve hacia las siguientes consideraciones*”, que quedaron plasmadas en los correspondientes Planes de Empresa. Así, en relación con el ejercicio 2.013, ante la bajada de tráfico experimentado durante este año, fundamentalmente en el tránsito internacional, y como ya se tenía previsto de alguna manera cuando se elaboró el Plan de Empresa de 2.013, las medidas que se adoptaron en ese momento y que fueron llevadas a la práctica para que la cuenta de resultados no se viera afectada negativamente, consistieron fundamentalmente en la subida del coeficiente corrector de la tasa de la mercancía y en la reducción de las bonificaciones junto con una política de austeridad (vid.<sup>117</sup>). Mientras que en 2.014, ante la entrada en vigor de la nueva valoración de los terrenos a la baja, y la bajada establecida por el Gobierno de todas las tasas, que afecta en su conjunto muy considerable y negativamente en la cifra neta de negocio, se propuso y aprobó en el Plan de Empresa de 2.014 una serie de medidas que deberían servir para mantener equilibrados los resultados, que pueden

		ACTIVO	PASIVO
		ACTIVO NO CORRIENTE	PATRIMONIO NETO
		749.006.585	571.897.332
		94,30%	72,00%
			PASIVO NO CORRIENTE
			179.015.868
			22,54%
		ACTIVO CORRIENTE	PASIVO CORRIENTE
		45.264.754	43.358.139
		5,70%	5,46%
CLIENTES	2,48%		3,57% DEUDAS C/P ENT.CRED.
INV.FIN.C/P	1,38%		0,33% ACREED. COMERC.
TESORERIA	0,42%		1,55% OTROS
116 OTROS	1,42%		

<sup>117</sup> Medidas adoptadas en **2.013**: 1) Subida del coeficiente corrector de la Tasa de la mercancía (T1) del 1,03 a 1,30. 2) Reducción de bonificaciones: Cruceros del 40% al 35% en la Tasa del buque (T1) y en la Tasa del pasaje (T2); TMCD (Tráfico marítimo de corta distancia) del 40% al 20% en la Tasa de la mercancía. 3) Política de austeridad en gastos de explotación y gastos de personal. 4) Disminución del endeudamiento. 5) E incentivar el tráfico de reparaciones navales y cruceros.

resumirse en una nueva reducción de las bonificaciones y en la continuación de la política de austeridad junto con otra de incentivos a tráficos especializados (vid.<sup>118</sup>).

Por parte de la **Autoridad Portuaria de Barcelona**, su **Presidente, D. Sixte Cambra**, durante una intervención que tuvo lugar el 8 de abril de 2.014 en el ‘*Círculo de Economía*’ expuso, ante un grupo de empresarios de sectores tan diversos como la construcción, la alimentación o el turismo, el valor de la actividad que se desarrolla en el puerto y destacó los buenos resultados cosechados en los tráficos import/export de contenedores, en movimientos de vehículos y cruceros. Todo ello, junto a la confianza que había merecido a los inversores el enclave, pues el puerto había mantenido durante 2.013 un alto nivel de inversión pública y de carácter privado. Precizando que *“estos proyectos van a permitir que el puerto se convierta en un centro logístico referente y de primer nivel”*. Por otra parte, destacó como fortaleza de la dársena barcelonesa que constituye una plataforma ideal para apreciar la internacionalización de la economía: *“Tenemos un puerto que fundamentalmente atiende tráficos de importación y exportación para el hinterland económico, generando un alto valor añadido. Si la exportación hace ya unos años que crece, ahora también podemos decir que la importación también comienza a tener un crecimiento sostenido, tras caídas continuas desde 2.009, del 5% en el último semestre de 2.013, y de un 13% en lo que va de año, fruto de los cambios en las tendencias de consumo y de la mayor actividad industrial”*. Siendo otro dato a destacar que *“si hace cinco años la exportación significaba el 40% del movimiento total del millón de teus llenos que movía el puerto, ahora ha pasado a representar el 60% de esa cifra”*. Lo que ha de unirse, a su vez, al alto valor añadido de las mercancías que circulan por el puerto, poniendo como ejemplos de comparación, en este punto, a los puertos de Rotterdam -que mueve 10 veces más de carga pero su valor añadido es sólo de 4 veces más- y de Valencia -que mueve un 50% más de carga mientras que el valor de la mercancía que pasa por el puerto de Barcelona es 2,4 veces superior-.

Como objetivo para 2.014, manifestó que *“sería una buena señal para el puerto y nuestras terminales poder recuperar el peso de los trasbordos que tenía hace unos años”*. Propósito que ya había destacado igualmente durante una intervención el 9 de febrero de

---

<sup>118</sup> Medidas adoptadas durante **2.014**: 1) Reducción de bonificaciones: Cruceros del 35% al 30% en la Tasa del buque y Tasa del pasaje; Buques en reparación del 40% al 35% a los buques cuya estancia sea inferior a 7 días y del 11% al 6% a los buques cuya estancia sea superior a 7 días. 2) Política de austeridad en los gastos de explotación y en los gastos de personal. 3) Disminución del endeudamiento. 4) Incentivar el tráfico de reparaciones navales. Para incentivar el tráfico de reparaciones navales de grandes buques “*off-shore*”, en concreto, se pretendía otorgar en concesión durante este año superficies cuyo destino fuera las instalaciones adecuadas para atender este tipo de tráfico. 5) Incentivar el tráfico de cruceros. Para consolidar e incrementar el tráfico de cruceros se adjudicaron y sacaron a licitación obras de mejora de los accesos y zona de atraque de los buques. 6) Incentivar el tráfico en tránsito marítimo internacional. Para mantener e incrementar el tráfico en tránsito internacional, en concreto, se estableció una nueva bonificación a las terminales marítimas de mercancías de hasta un 30% en la Tasa de ocupación; y, por otro lado, se incrementaron las bonificaciones a la Tasa del buque y de la mercancía para este tipo de tráfico.

2.014, señalando que los esfuerzos a este respecto se concretarían en acciones vinculadas a “*los costes y la competitividad*” y en el “*apoyo comercial a las terminales*”. Finalmente, como avance del curso económico el **Presidente de la Autoridad Portuaria** destacó de los seis primeros meses del año, durante una nueva intervención ante los medios el 18 de julio de 2.014, el aumento de las importaciones en un 11% (214.000 Teus) mientras que las exportaciones habían mejorado en un 1% (hasta los 279.477 Teus). Dato este último muy significativo pues “*no hay que olvidar que venimos de varios años con crecimientos importantes*”. Mientras que, por el contrario, como cifra negativa, el **Director del Puerto**, **D. José Alberto Carbonell**, mencionó el descenso de los cruceros en un 9% durante el mismo período, lo que obedeció a las decisiones tomadas por las navieras en 2.012 ante la situación de crisis económica en España, pues suelen hacer las programaciones con dos años de antelación. En términos generales, la actividad había mejorado pero ello no había supuesto mayores ingresos, pues los 72.4 M€ ingresados representaban una caída del 6%. Y la caída de resultados había sido aún mayor: los 18,6 M€ de beneficios representaban una caída del 28%. Lo que **D. Sixte Cambra** justificó por la bajada de las tasas portuarias del 5% y de los cánones del 8%, y demás gastos financieros. Anunciando una previsión de ingresos al final del ejercicio de unos 40 M€, una cifra muy lejana a los 74,7 M€ del ejercicio anterior, aunque en éste se habían contabilizado los 24 M€ de ingresos extraordinarios que supuso la venta de la participación del Puerto en <<*Creuers del Port de Barcelona*>><sup>119</sup>.

Abordando la misma cuestión, la **Autoridad Portuaria de Bilbao** en la contestación dada por **D. Juan Carlos Verdeal Pinto**, Secretario General, por delegación de su Presidente, **D. Asier Atutxa Zaldegui**, al cuestionario remitido afirma que la realidad financiera del puerto es actualmente saneada, aunque ajustada. Las perspectivas futuras de rentabilidad de los activos portuarios se encuentran muy mediatizadas por la persistente crisis económica, confiando que la situación mejore a corto plazo, no únicamente por la actuación de agentes y operadores externos, sino por nuestra decidida intervención en políticas comerciales y logísticas, actualmente en desarrollo, en aplicación del reciente Plan Estratégico aprobado por la Entidad<sup>120</sup>.

Desde una óptica similar, la **Autoridad Portuaria de Valencia**, en la contestación dada a través de **Dña. Marta Villalonga**, Jefa del Gabinete de Presidencia, por delegación de su Presidente, **D. Rafael Aznar Garrigues**, mantiene que la Autoridad Portuaria de Valencia presenta una estructura financiera sólida, quizás con un ‘*apalancamiento*

---

<sup>119</sup> José M. Rojas, *Cambra asegura que el puerto de Barcelona está listo para competir en un nuevo escenario económico*, Diario del Puerto, 9-4-14, Barcelona, p. 9. Redacción, *Los operadores y el puerto de Barcelona centrarán sus esfuerzos para recuperar los transbordos durante este 2014*, Marítimas, 10-2-14, Barcelona, p. 8. Max Jiménez Botías, *Récord de exportaciones*, El Periódico de Catalunya, 19-7-14, Barcelona, p. 28. Debiendo recordarse que, como ya se indicó en el apartado relativo a la implementación, el Puerto de Barcelona aprobó a finales de 2.013 una nueva valoración de los terrenos que afectó positivamente (a la baja) a la tasas de ocupación y actividad; y que se aprobó igualmente una reducción de un 5% las cuantías básicas de las tasas de actividad. Medidas que se unieron a la rebaja general de tasas y “*cánones*” aprobada por Puertos del Estado.

<sup>120</sup> La posición manifestada por la Autoridad Portuaria de Bilbao ha sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Juan Carlos Verdeal Pinto**, Secretario General del Puerto de Bilbao, por Delegación de su Presidente, el 4-2-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien redacta el presente Capítulo.



*financiero*’ superior a la media de otros puertos españoles debido al enorme esfuerzo inversor realizado en el período 2.000/2.009 por las diferentes obras de ampliación. Pero, a pesar de ello, el ratio de cobertura de la deuda (intereses + devolución de capital) es de alrededor de 5 años, mientras que la vida media de los préstamos a largo plazo es de 11 años, lo que viene a incidir en el confort que esta Autoridad Portuaria tiene para hacer frente a sus obligaciones financieras<sup>121</sup>.

**La Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras**, por su parte, expone una realidad fuertemente expansiva en lo económico, a través de la opinión manifestada por su Secretario General, **D. Eduardo Villalba Gil**, por delegación de su Presidente, **D. Manuel Morón Ledro**, pues declara que la realidad financiera es muy positiva hasta la fecha, por los importantes fondos europeos percibidos y la rentabilidad de las operaciones. En cuanto al futuro, la orientación del sistema portuario es la de mantener una rentabilidad ajustada (actualmente es del 2%), siendo un objetivo en sí mismo no superar esa rentabilidad, destinando los posibles excedentes a abaratar el paso de los buques y las mercancías por el puerto. En este sentido, destaca que la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras viene manteniendo una política de bonificaciones y de reducción de los coeficientes correctores, siendo la Autoridad Portuaria que mayor coeficiente reductor aplica.

La Autoridad Portuaria algecireña, además, se encuentra en una fase en la que ha finalizado un ciclo inversor intensivo. Para hacer frente al mismo acudió a la financiación externa, mediante un crédito del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de 105 M€, cuya devolución se está haciendo en los plazos establecidos en las condiciones del mismo, sin ningún problema, disponiendo de recursos de tesorería para su cancelación si fuese necesario<sup>122</sup>.

Desde la **Autoridad Portuaria de Motril**, en cambio, su **Presidente, D. Franciso José Álvarez de la Chica** mantiene que la situación económica del puerto no es todo lo buena que sería deseable, si bien las perspectivas son optimistas ante el crecimiento que se está dando en el puerto y el potencial de que dispone. Se espera una mejora de la rentabilidad mediante la puesta en explotación al 100% del muelle de ‘*las Azucenas*’ que ha presentado un crecimiento en su grado de ocupación exponencial en los últimos tiempos. Asimismo, con la puesta en valor de la nueva dársena de ‘*las Azucenas*’, se espera una evolución del número de concesionarios que se instalen en la Zona de Actividades Logísticas y por tanto un incremento de los ingresos del puerto. Por último, las obras de

---

<sup>121</sup> La opinión de la Autoridad Portuaria de Valencia recoge la contestación recibida de **Dña. Marta Villalonga**, Jefa del Gabinete de la Presidencia, por delegación del Presidente de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente del citado Organismo público.

<sup>122</sup> La posición mantenida por la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras han sido obtenida mediante la contestación recibida de **D. Eduardo Villalba Gil**, Secretario General de la Autoridad Portuaria, por delegación de su Presidente, el 12-2-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien suscribe las presentes líneas y dirigido inicialmente al Presidente de la Autoridad Portuaria.

aumento de dragado que se están realizando en el puerto permitirán la llegada de buques mayores que darán un mejor servicio a los clientes de la dársena granadina<sup>123</sup>.

Por último, la **Autoridad Portuaria de Villagarcía de Arousa**, representada por su Presidenta **Dña. Sagrario Franco Malvar**, destaca respecto de la situación financiera del puerto y sus perspectivas de futuro que, una vez finalizado el anterior Plan Director del Puerto, que supuso una inversión muy importante en la dotación de infraestructuras –para lo cual se recurrió a financiación externa, contando también con fondos de la UE–, con la puesta en explotación y a través de la comercialización de estas nuevas infraestructuras, se obtendrán los recursos necesarios para aumentar la rentabilidad y mejorará considerablemente la situación financiera de esta empresa<sup>124</sup>.

Entrando ya en el examen de las posiciones de los sujetos pertenecientes a los grupos-objetivo privados, la **Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (ANESCO)**, en la respuesta dada por **D. Javier Expósito Paradela**, por delegación de su Presidente, **D. Carlos Larrañaga**, destaca, en cuanto al régimen económico de la utilización del dominio público y de la prestación de servicios portuarios, que es un tema que se está debatiendo actualmente en el ‘Foro Logístico’. La Asociación, como representante de los empresarios de la estiba, está solicitando una reducción en tasas, de cánones, del valor del suelo,...que contribuya a rebajar costes<sup>125</sup>.

En este punto cabe recordar que, al término de la Asamblea General de la Asociación celebrada el jueves 5 de diciembre de 2.013, su Presidente, D. Carlos Larrañaga, declaró que pudo escuchar una vez más por boca de las empresas estibadoras que las reducciones de costes en las tasas son importantes pero que “*no son suficientes*”. Aclarando que “*para nosotros un tema estratégico y fundamental es que se apruebe la ampliación de las concesiones a 50 años*”. “*Con todo aún más importante es que se modifiquen las condiciones de las concesiones. La mayoría en estos momentos data del período 2.004-2.008 y se concibieron con unas perspectivas y con unos escenarios económico financieros que la crisis ha dejado fuera de lugar y con ello dichas condiciones. Por ello consideramos de enorme trascendencia que se modifiquen las condiciones de las concesiones en cuestiones como los planes de inversión o los tráficos mínimos*”<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> La opinión de la Autoridad Portuaria de Motril constituye la respuesta al cuestionario enviado por quien redacta las presentes líneas a su Presidente, **D. Francisco José Álvarez de la Chica**; recibida el 24-11-2.014 de la Secretaria de Presidencia de la Autoridad Portuaria, Dña. Cecilia Calcaterra Borrás.

<sup>124</sup> Las manifestaciones de la Autoridad Portuaria Vilagarcía de Arousa han sido obtenidas mediante la contestación recibida de **Dña. Sagrario Franco Malvar**, Presidenta de la Autoridad Portuaria, el 29-1-2.014, a un cuestionario previamente elaborado por quien escribe la presente nota.

<sup>125</sup> La posición de la **Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (ANESCO)** constituye la respuesta dada por **D. Javier Expósito Paraleda**, por delegación de su Presidente, **D. Carlos Larrañaga**, en fecha 5 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien suscribe las presentes líneas.

<sup>126</sup> Miguel Jiménez, Madrid, *ANESCO insiste en la trascendencia de que se revisen las condiciones de las concesiones*, Diario del Puerto, 9-12-13, Barcelona, p. 4.

Por su parte, la **Coordinadora Estatal de los Trabajadores del Mar** a través de su Secretario General, **D. Antolín Goya González**, en declaraciones realizadas a los medios de comunicación entre los días 20 y 25 de marzo de 2.014 defendió, como ya avancé en el Capítulo anterior, que *“la tarea fundamental del sector portuario español, es conseguir que no se marche ni un solo contenedor de los puertos. Se trata de un reto difícil ante el que tenemos que hacer un frente común, impulsar un pacto de sostenibilidad de tráficos en España. Para lograrlo la patronal tiene que dar un paso al frente y las Autoridades portuarias y Puertos del Estado también. El sistema portuario tiene que dar una respuesta global, en bloque, no solo de costes, también de servicios y productividad, adecuada a la demanda. Tiene que hacer una respuesta firme, seria y competitiva a las navieras para que sigamos siendo una referencia internacional”*. Una respuesta global supone esfuerzos, analizar bien, con sinceridad y transparencia. Por lo cual propone *“a los grandes Directivos de las terminales que operan en España seguir la senda iniciada por la Coordinadora con el estudio de costes en operativas rodantes y realizar otro, aún más ambicioso, para operativas de contenedor, que financiemos entre todos”*. Dejando claro que *“aceptaremos rebajas salariales si van supeditadas a garantías de volumen de actividad y si la rebaja supone garantía de empleo y de futuro para el puerto. Estaremos en condiciones de abordarlas sin ningún problema”*<sup>127</sup>.

#### **e.- Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública.**

El **Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España**, a través de su Secretario General **D. Antonio Benito**, en delegación de su Presidente, **D. Manuel Teruel Izquierdo**, comienza recordando como ya la *‘Exposición de Motivos’* de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, menciona la tensión esencial en la que se mueve el sistema que, por un lado, tiende a la *‘concentración de la carga en un pequeño número de puertos medianos’* (España no tiene grandes puertos: Rotterdam mueve tanta mercancía como todo el sistema portuario español) y, por otro, *‘no quiere o no puede prescindir de la red de puertos pequeños’* que desempeñan un papel en el equilibrio territorial. El Fondo de Compensación es una muestra de las limitaciones de cualquier medida que se intentara establecer para poner límites a este proceso, que consideramos natural y beneficioso, por eficiente.

El mecanismo de fijación de los coeficientes y las bonificaciones puede aportar una dosis de coherencia a las políticas que Puertos del Estado o cada Autoridad Portuaria deseen implantar, tanto en materia ambiental, como de calidad como, muy especialmente, bonificando aquellos tráficos que se consideren más interesantes para el puerto. Pero esta cuestión debe analizarse teniendo en cuenta el escaso peso que las tasas portuarias tienen en el coste total de paso de la mercancía por el puerto. No es desdeñable el efecto positivo desde un punto de vista comercial que tiene la plasmación de las bonificaciones en las

---

<sup>127</sup> José Luis Zaragoza, *Los estibadores no asumiremos ni de broma rebajas salariales del 30%*, Levante, 21-3-14, Valencia, p. 35. Redacción, *Coordinadora obvia el Observatorio y ofrece a los terminalistas un estudio de contenedores*, 25-3-14, Diario del Puerto, Barcelona, p. 3. Redacción, *Estibadores impulsarán un pacto por la sostenibilidad de tráficos*, Europa Sur, 25-3-14, Cádiz, p. 32. Redacción, *Coordinadora propone impulsar un pacto por la <<sostenibilidad>> de los trasbordos en los puertos españoles*, Marítimas, 26-3-14, Barcelona, p. 3.

Leyes de Presupuestos Generales del Estado, pero no cabe duda de que lo que resultará determinante para atraer a un cargador no será tanto la tasa portuaria como los costes de manipulación en la terminal (*'Terminal Handling Charge'*, THC) o el coste del acarreo terrestre, aspectos ambos en los que una eficaz política liberalizadora podría tener un efecto mucho más importante que los bien intencionados pero laboriosos y casuísticos listados de bonificaciones<sup>128</sup>.

Desde una perspectiva bien distinta, recojo las ideas más destacadas en relación con el tema que abordo que expuso el Presidente de la **Asociación de Navieros Españoles (ANAVE)**, **D. Adolfo Utor Martínez**, quien suscribe el Preámbulo del Informe ANAVE sobre <<*Marina Mercante y Transporte Marítimo 2.013/2.014*>>. Comenzando con la idea de que, en 2.013, según el Fondo Monetario Internacional, **la economía mundial creció un 3,0%**, cifra ligeramente inferior a la de 2.012 (3,2%), con fuertes desequilibrios entre las distintas zonas: mientras China repetía un 7,7% y las economías avanzadas casi se mantenían en su conjunto (1,3% frente al 1,4% en 2.012), en los EE.UU. el crecimiento bajó del 2,8% al 1,9%, en la zona euro mejoró ligeramente, dentro de las cifras negativas, pasando del -0,7% al -0,4% y en Japón subió del 1,4% al 1,5%. De modo que, como consecuencia, el **tonelaje transportado en el comercio marítimo mundial aumentó un 3,7%** (frente a un 4,0% en 2.012) y marcó una nueva cifra record de 9.914 millones de toneladas (en adelante Mt). En t-milla el crecimiento fue ligeramente inferior (+3,6%), mientras la capacidad de transporte de la flota mercante mundial, a pesar de unos elevados niveles de desguace, aumentaba ligeramente más, un 4,1% en tpm, con lo que se amplió, aún algo más, el ya importante desequilibrio entre oferta y demanda de transporte. Sin embargo, en **España**, el PIB cayó un 1,2% (frente al -1,6% del año anterior) y **el comercio marítimo nacional** (importaciones+ exportaciones + cabotaje, excluyendo las mercancías en tránsito) **retrocedió un 3,9%**, hasta **303 Mt**, casi la misma cifra de 2.011 y de 2.003. Las exportaciones siguieron la tendencia de los últimos años, aumentando un 5,5%, hasta 92,0 Mt, mientras que las importaciones descendieron un 5,6% hasta 178,7 Mt, la cifra más baja desde 1.999. Destacando igualmente que los problemas de competitividad del pabellón mercante español persisten con una pérdida de 10 unidades en el Registro Especial de Canarias (REC) durante el año 2.013. Razón por la cual, cabe concluir que prácticamente se repitieron en 2.013 **los principales condicionantes de los mercados marítimos**, tanto en España como en el mercado internacional: menor crecimiento de la demanda, elevados niveles de entregas y excedente de oferta en aumento, fletes bajísimos y aún a la baja en algunos tráficos y precios de combustibles bastante estables en valores muy próximos a los máximos históricos<sup>129</sup>.

El **20 de noviembre de 2.010** se celebró, en la sede del Real Club Náutico de Santa Cruz de La Palma, la Junta Directiva de la **Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos (CEACNA)**, organización en la que se integra el 75% de los clubes

---

<sup>128</sup> La respuesta del **Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España**, ha sido recogida de su **Secretario General D. Antonio Benito**, por delegación de su Presidente **D. Manuel Teruel Izquierdo**, en fecha 18 de diciembre de 2.013, como contestación al cuestionario remitido por quien escribe las presentes líneas.

<sup>129</sup> Vid. *Informe de Asociación Nacional de Navieros Españoles (ANAVE) sobre <<Marina Mercante y Transporte Marítimo 2.013/2.014>>*, Preámbulo del Presidente de ANAVE, **D. Adolfo Utor Martínez**, p. 4.

náuticos del territorio español ubicados en Andalucía, incluyendo Ceuta y Melilla, Baleares, Islas Canarias, Galicia, Región de Murcia y Valencia. Además, tiene contacto con los principales clubes del Principado de Asturias, Cantabria, País Vasco y Cataluña, Comunidades donde no existe una asociación de clubes náuticos como tal<sup>130</sup>. Los clubes náuticos abordaron la valoración de la nueva Ley de Puertos que afecta no sólo a los clubes que se encuentran ubicados en puertos de interés general sino también a las instituciones que se encuentran radicadas en Comunidades Autónomas que carecen de una ley propia. El resultado del análisis fue positivo en términos generales por cuanto el nuevo texto legal reconoce la labor social y deportiva de los clubes náuticos. Sin embargo, la CEACNA consideró que “sigue siendo insuficiente para asegurar el futuro de estas instituciones”. Motivo por el cual la Junta Directiva se comprometió a continuar reclamando que la ley garantice sin ambages la supervivencia de los clubes. Otro de los temas debatidos, junto con la introducción de la ‘norma Q’, fue el de la aplicación del nuevo IVA para los servicios que prestan los clubes náuticos incluidos los amarres que había sido recientemente fijado en el 18%. De modo que se operó un cambio radical respecto de la situación anterior en la que los clubes se encontraban exentos de este impuesto o sólo abonaban un tipo reducido por su labor deportiva. Así la Confederación se comprometió a solicitar de Hacienda la aplicación de un tipo menor por los servicios que prestan los clubes y que se eximiera a las embarcaciones deportivas<sup>131</sup>.

En una reunión mantenida por el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, con representantes de la CEACNA el **17 de diciembre de 2.013**, éste explicó que las concesiones en zona portuaria de interés general del Estado podrían llegar hasta los 50 años -cuando antes el plazo era de 35 años-, lo que fue valorado muy positivamente por representantes de la Confederación como los de Baleares, **D. Miguel Suñer y D. Rafael Palmer**, Presidente y Gerente respectivamente de la ACNB. **D. Rafael Palmer**, en concreto, destacó una mayor valoración –sensibilidad- por parte del Organismo público portuario hacia la actividad deportiva y social de los clubes náuticos. Además resaltó el cambio operado en cuanto al régimen económico que les es aplicable ya que “por primera vez en mucho tiempo se habla de bajar la presión fiscal en los puertos y de dar un impulso a la náutica de recreo donde los clubes náuticos juegan un papel determinante”. Concluyendo que los cambios anunciados permitirían “incentivar la actividad económica y aumentar la competitividad de sectores como la náutica de recreo, que actualmente en España representa el 45% de los beneficios generados en los puertos (sic.)”<sup>132</sup>.

Por último, también desde una óptica sectorial específica, la **Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP)**, en la persona de su Secretario General, **D. José Manuel González Gil de Bernabé**, resalta, en relación con el régimen económico del

---

<sup>130</sup> Vid. Confederación Española de Clubes Náuticos (CEACNA), página digital ([www.ceacna.com/quienes](http://www.ceacna.com/quienes)), apartado “*Quiénes somos*”, Quién es la Confederación Española de Asociaciones de Clubes Náuticos.

<sup>131</sup> Vid. Confederación Española de Clubes Náuticos (CEACNA), *Los clubes náuticos españoles valoran positivamente la nueva Ley de Puertos pero advierten de que “aún no es suficiente”*, noticias, 26 de noviembre de 2.010, página digital ([www.ceacna.com](http://www.ceacna.com)).

<sup>132</sup> R.L., Última Hora, *Las nuevas concesiones portuarias podrán llegar hasta los 50 años*, Palma de Mallorca, 24-12-13 p. 23. A.F. Vallespir, *Los clubes náuticos celebran la reducción de las tasas que deben pagar al Estado*, Diario de Mallorca 27-12-13, p. 9.

sistema de puertos de interés general, como la propuesta de reforma de 2.010 afectaba a las tasas portuarias, lo que también apuntó en la comparecencia ante la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados que tuvo en diciembre de 2.009.

En este punto, destaca que las tasas portuarias son uno de los principales ingresos de las Autoridades Portuarias y se exigen por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público portuario y por la prestación del servicio de señalización marítima. Entre ellas se hallan la tasa de ocupación, que grava la ocupación del dominio público portuario; las tasas por actividades comerciales, industriales y de servicio; las de utilización de las instalaciones portuarias, como la tasa de la pesca fresca (T-4); o de utilización del servicio de señales marítimas<sup>133</sup>. Pues bien, la Federación Nacional incidió en la conveniencia de mantener la repercusión de la tasa T-4 en el primer comprador, lo que finalmente se aceptaría. Siendo por otra parte corroborada la legalidad de dicha medida por el Tribunal Supremo que, en Sentencia de 24 de enero de 2.011, confirmó que la repercusión del impuesto en el comprador no se opone a la Constitución. Ello frente a una reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por un grupo de compradores contra la Autoridad Portuaria de Tarragona. Y asimismo la Federación Nacional valoró también positivamente que se redujera el tipo de tributo a la pesca fresca refrigerada o sus productos que utilizan el servicio de lonja concesionada o autorizada (0,4% si accede por vía marítima y 0,3% si accede por vía terrestre), y de lonja no concesionada o autorizada (2,2% si accede por vía marítima y 1,8% si accede por vía terrestre), y que aumentara el tipo para la pesca que utiliza las instalaciones portuarias sin uso de lonja (de 1,5% al 1,8% para la que accede por vía marítima y de 1,25% al 1,50% para la que accede por vía terrestre)<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Recuerda que la tasa de la pesca fresca (T-4) grava la utilización: (a) Por los buques o embarcaciones pesqueras en actividad, de las aguas de la zona de servicio del puerto y demás instalaciones portuarias, que permiten el acceso al puesto de atraque o fondeo y su estancia en éstos. Y (b) por la pesca fresca, la refrigerada y sus productos que acceden al recinto portuario por vía marítima (barco de pesca o mercante) o terrestre, de las instalaciones de atraque, zonas de manipulación y de venta, accesos, vías de circulación, zonas de estacionamiento y otras instalaciones portuarias.

<sup>134</sup> La posición de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores (FNCP) constituye la respuesta dada por su Secretario General, **D. José Manuel González Gil de Bernabé**, de fecha 4 de diciembre de 2.013, al cuestionario remitido por quien redacta las presentes líneas.

POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA EN MATERIA ECONÓMICA	
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados	-Realiza un resumen de los principios que informan la Ley 33/2.010, junto con los principios de potenciación de la intermodalidad y de los nudos logísticos y el de coordinación, otros de carácter marcadamente económico: solidaridad, autonomía, autosuficiencia y libre competencia.
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados	-Destaca como uno de los elementos clave del contenido de Ley 33/2.010 el ' <i>régimen tarifario competitivo</i> ' que rebaja costes a los usuarios, hace más competitivas a las Autoridades Portuarias y garantiza la autofinanciación.
Portavoz de Coalición Canaria en el Senado	-El Fondo de Compensación Interportuario (FCI) no va a cubrir los descuentos o las bonificaciones que se pueden aplicar a los usuarios. Lo que provocará un incremento de los precios de la actividad portuaria.
Miembros de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Los Verds en el Congreso de los Diputados	-Califican la Ley 33/2.010 de " <i>auténtica loapa portuaria que desanda lo andando</i> " en los textos legales anteriores. De modo que consideran que existe un mayor protagonismo del ente público Puertos del Estado en aspectos que hasta ahora eran competencia de las Autoridades Portuarias, impidiendo una gestión de proximidad.
Portavoz del Grupo de Convergència i Unió en el Congreso de los Diputados	-Ley recentralizadora que, no obstante, es una buena ley desde un punto de vista estrictamente técnico.
Ministra de Fomento	-Promueve el saneamiento financiero con la disminución de la deuda y la contención del gasto, optimización de recursos humanos, la reducción de tasas, el incremento de las bonificaciones, nuevas valoraciones de suelos, modificación de las concesiones para ajustarlas a la situación actual, racionalización de la inversión pública, congelación de tarifas máximas de los servicios públicos.
Secretaría de Estado del Transporte	
Presidente de Puertos del Estado	-Incremento de los beneficios y reducción de la deuda, fundados en una contención de los gastos de explotación, una racionalización de la inversión pública y un incremento de la inversión privada. -Es necesario reducir el coste de las tarifas de cada uno de los servicios prestados al buque para captar tráfico. -Se han reducido los costes de utilización de las infraestructuras y de los suelos portuarios, diseñándose un nuevo plan de competitividad.
Representante de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (p.d. del Presidente)	-Situación económica equilibrada entre el activo y el pasivo. La totalidad de los servicios portuarios se prestan por empresas privadas. -Durante 2.013, debido a la bajada de tráficos se tomaron medidas de incremento del coeficiente

	<p>corrector de la tasa de la mercancía, de reducción de bonificaciones y de austeridad en la gestión.</p> <p>-En 2.014, ante la reducción de tasas, se siguió con la política de austeridad, de reducción de bonificaciones (v.gr., cruceros y buques en reparación) acompañada de un incremento selectivo de bonificaciones a determinados tráficos (contenedores de tránsito).</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Bilbao	<p>-Las futuras perspectivas de rentabilidad de los activos portuarios se encuentran muy mediatizadas por la persistente crisis económica, confiando que la situación mejore a corto plazo, no únicamente por la actuación de agentes y operadores externos, sino por nuestra decidida intervención en políticas comerciales y logísticas, actualmente en desarrollo en aplicación del reciente Plan Estratégico aprobado por la Entidad.</p>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Barcelona	<p>-El puerto fundamentalmente atiende tráficos de importación y exportación para el hinterland económico, generando un alto valor añadido. Si la exportación hace ya unos años que crece, ahora podemos decir que la importación también comienza a tener un crecimiento sostenido, lo que no ocurría desde 2.009.</p> <p>-En términos generales, la actividad durante la primera mitad de 2.014 había mejorado pero ello no había supuesto mayores ingresos, pues los 72,4 M€ ingresados representaban una caída del 6%. Y la caída de resultados había sido aún mayor: los 18,6 M€ de beneficios representaban una caída del 28%. Lo que se justifica por la bajada de las tasas portuarias del 5% y de los cánones del 8%, y demás gastos financieros. Anunciando una previsión de ingresos al final del ejercicio de unos 40 M€, una cifra muy lejana a los 74,7 M€ del ejercicio anterior, aunque en éste se habían contabilizado los 24 M€ de ingresos extraordinarios que supuso la venta de la participación del Puerto en &lt;&lt;Creuers del Port de Barcelona&gt;&gt;.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Valencia (p.d. del Presidente)	<p>-la Autoridad Portuaria de Valencia presenta una estructura financiera sólida, quizás con un ‘apalancamiento financiero’ superior a la media de otros puertos españoles debido al enorme esfuerzo inversor realizado en el período 2.000/2.009 por las diferentes obras de ampliación.</p> <p>-Pero, a pesar de ello, el ratio de cobertura de la deuda (intereses + devolución de capital) es de alrededor de 5 años, mientras que la vida media de los préstamos a largo plazo es de 11 años, lo que viene a incidir en el confort que esta Autoridad Portuaria tiene para hacer frente a sus obligaciones financieras.</p>
Representante de la Autoridad Portuaria de Algeciras (p.d. del Presidente)	<p>-La realidad financiera es muy positiva hasta la fecha, por los importantes fondos europeos</p>



	<p>percibidos y la rentabilidad de las operaciones, siendo un objetivo en sí mismo no superar la rentabilidad del 2%.</p> <p>-El excedente de los potenciales ingresos se destina a una política de bonificaciones y de reducción de los coeficientes correctores, siendo la Autoridad Portuaria que mayor coeficiente reductor aplica.</p> <p>-Se encuentra en una fase de inversión pública expansiva.</p>
Presidente de la Autoridad Portuaria de Motril	<p>-Se espera una mejora de la rentabilidad mediante la puesta en explotación al 100% del muelle de ‘las Azucenas’, que ha presentado un crecimiento exponencial en su grado de ocupación en los últimos tiempos.</p> <p>-Como consecuencia de lo anterior, se espera una mayor instalación de concesionarios en la zona de actividades logísticas.</p> <p>-El dragado del puerto también puede contribuir al incremento de ingresos.</p>
Presidenta de la Autoridad Portuaria de Vilagarcía de Arousa	<p>-Con la comercialización y puesta en explotación de las nuevas infraestructuras que se llevaron a cabo durante el anterior Plan Director del Puerto, financiadas con fondos comunitarios, se obtendrán los recursos necesarios para aumentar la rentabilidad y mejorará considerablemente la situación financiera.</p>
Presidente de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques, ANESCO	<p>-Es un tema que se está debatiendo actualmente en el Foro Logístico. La Asociación, como representante de los empresarios de la estiba, está solicitando una reducción en tasas, de cánones, del valor del suelo,...que contribuya a rebajar costes.</p>
Consejero Delegado de NOATUM	
Representantes de la Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos, CEACNA	<p>El resultado del análisis es positivo en términos generales por cuanto el nuevo texto legal reconoce la labor social y deportiva de los clubes náuticos. Sin embargo, la CEACNA consideró que “<i>sigue siendo insuficiente para asegurar el futuro de estas instituciones</i>”. Motivo por el cual la Junta Directiva se comprometió a continuar reclamando que la ley garantice sin ambages la supervivencia de los clubes.</p>
Coordinador General de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar, CETM	<p>-La tarea fundamental del sector portuario español es que no se marche un solo contenedor de España, para lo que propone un pacto de sostenibilidad de tráficos, global, no sólo de costes, también de servicios y productividad adecuada a la demanda.</p> <p>-Propone abordar con los empresarios un estudio de costes de la operativa de contenedores.</p> <p>-Acepta rebajas salariales si van supeditadas a garantías de volumen de actividad y si la rebaja supone garantía de empleo y de futuro para el puerto.</p>
Presidente de la Asociación de Navieros Españoles, ANAVE	<p>-En 2.012 y 2.013, se repitieron los principales condicionantes de los mercados marítimos, tanto</p>

	<p>en España como en el mercado internacional: menor crecimiento de la demanda; elevados niveles de entregas y excedente de oferta en aumento; fletes bajísimos y aún a la baja en algunos tráficos; y precios de combustibles bastante estables en valores muy próximos a los máximos históricos.</p>
<p>Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (p. d.)</p>	<p>-La ‘<i>Exposición de Motivos</i>’ de la Ley 33/2.010, de 5 de agosto, menciona la tensión esencial en la que se mueve el sistema que, por un lado, tiende a la ‘<i>concentración de la carga en un pequeño número de puertos medianos</i>’ (España no tiene grandes puertos: Rotterdam mueve tanta mercancía como todo el sistema portuario español) y, por otro, ‘<i>no quiere o no puede prescindir de la red de puertos pequeños</i>’ que desempeñan un papel en el equilibrio territorial. Tensión de la que es ejemplo el Fondo de Compensación Interportuario.</p> <p>-El mecanismo de fijación de coeficientes y bonificaciones puede aportar una dosis de coherencia a las políticas que Puertos del Estado o que cada Autoridad Portuaria desee implantar, tanto en materia ambiental, como de calidad como, muy especialmente, bonificando aquellos tráficos que se consideren más interesantes para el puerto. Pero esta cuestión debe analizarse teniendo en cuenta el escaso peso que las tasas portuarias tienen en el coste total de paso de la mercancía por el puerto.</p>
<p>Secretario General de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores</p>	<p>-Incidió durante la tramitación de la Ley 33/2.010 en la conveniencia de mantener la repercusión de tasa T-4 en el primer comprador. Lo que finalmente se aceptaría.</p> <p>-Valoró positivamente que se redujera el tipo de tributo a la pesca fresca refrigerada o sus productos que utilizan el servicio de lonja concesionada o autorizada, y de lonja no concesionada o autorizada.</p> <p>-Juzgó también de modo positivo que aumentara el tipo para la pesca que utiliza las instalaciones portuarias sin uso de lonja.</p>

**Tabla de posiciones 10**

Fuente: Elaboración propia.

**B.- Comentarios generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de los actores de la política portuaria en relación con la nueva regulación del régimen económico de los puertos del Estado.**

Las opiniones manifestadas por los *‘representantes de los principales Grupos Parlamentarios’* en relación con las reformas operadas en el régimen económico se ciñen a realizar un resumen de los aspectos más destacados del mismo dando por supuesta la bondad de la regulación aprobada y, sobre todo, de los principios que la inspiran. Los principios de solidaridad, autonomía, competencia y autosuficiencia financiera completan un panorama que aúna las aspiraciones del sistema y de cada una de las Autoridades Portuarias que lo integran. Y lo que es más importante, respondiendo a las exigencias de un entorno marítimo internacional fuertemente competitivo. Una visión que en realidad no es negada por los grupos políticos minoritarios, salvando la crítica un tanto genérica y no bien explicada de una supuesta *‘recentralización del sistema’* a favor de Puertos del Estado. Lo que, desde la perspectiva de los defensores de la Ley, es visto como un mayor empeño de coordinación.

Por su parte, los *‘representantes del Acuerdo Político-administrativo’* encargado de la implementación del régimen económico, esto es, la titular del Ministerio de Fomento y el Presidente del Ente público Puertos del Estado, juzgan muy positivamente la implementación que han desplegado desde comienzos del año 2.012 hasta la actualidad. Lo que, por otra parte, con los datos publicados resulta incontestable dado que el arranque del nuevo equipo gestor se situó en el período más agudo de la crisis económica que se inició en 2.008. Por ello la mejora de la práctica totalidad de los índices económicos (beneficios, EBITDA, rentabilidad, servicio de deuda, gastos del sistema, nivel de inversión pública y privada) resulta estimulante. Pero sobre todo, muestra una *‘actuación estratégica’* de los responsables político-administrativos, de redefinición constante de las medidas necesarias para mejorar la situación económica en función de la evolución que se va detectando. Por ello a una primera *‘batería de medidas’* de racionalización del gasto y de la inversión, con una rebaja generalizada de las tasas para 2.014, le sigue un *‘segundo plan de actuaciones’* que pretende reforzar las líneas más positivas de acción. Me estoy refiriendo, por ejemplo, a la congelación y reducción de las tasas proyectadas para 2.015 o la ampliación del plazo de las concesiones vigentes ligada a un incremento de la inversión privada. Lo anterior mediante una serie de reformas legislativas del propio Texto Refundido, apoyándose para ello en el consenso parlamentario originario con el que se formuló inicialmente la política portuaria.

Los *‘grupos-objetivo’* conforman, por el contrario, un conjunto de actores bastante heterogéneo por lo que respecta a los intereses que defienden y, por lo tanto, por la perspectiva que adoptan en relación con el régimen económico. Pudiendo citarse tres grupos netamente diferenciados, comenzando por las Autoridades Portuarias que, en plena conformidad con la política pública diseñada, defienden la solidez económica del sistema y propugnan la adopción de medidas tendentes a lograr una mayor eficiencia y competitividad. Combinando la austeridad con la rebaja de tasas para que ayude a los prestadores de servicios a ganar cuota de mercado. De otro lado, destacan los operadores portuarios de servicios (ANESCO) que ven con buenos ojos las medidas implementadas

pero que reclaman a la Administración portuaria decisiones de mayor alcance, alguna de ellas ya adoptada como la ampliación de las concesiones a los 50 años. Y otras no, al menos con alcance general, como la revisión de las condiciones de las concesiones. Debiendo registrarse finalmente, como segunda postura discordante, la del sindicato mayoritario de los trabajadores de la estiba, CETM, que plantea un acuerdo de sostenibilidad en el que participen la totalidad de las partes interesadas, contemplando la temática económica desde una perspectiva del “*sistema en su conjunto*” para brindar una oferta única competitiva al tráfico marítimo internacional no centrada de modo obsesivo en la rebaja de los costes salariales sino más bien en ganar productividad.

Las posiciones de los “*beneficiarios de la política portuaria*” muestran un panorama muy heterogéneo marcado por intereses sectoriales muy diversos: Aunque, evidentemente, el sector náutico-deportivo criticó fuertemente alguna medida específica, como la nueva regulación de la tasa de ayudas a la navegación, al considerarla desproporcionada, el Consejo Superior de Cámaras representa la posición más amplia de los usuarios dada la diversidad de los sectores que agrupa. Debiendo destacarse, por lo tanto, la crítica positiva que hace del texto legal en el que entiende que existe una constante preocupación por la eficiencia y la competitividad aunque también contradicciones por la búsqueda simultánea del mantenimiento de todos los puertos, lo que considera beneficioso. En todo caso, la importancia de las medidas estrictamente económicas debe ser relativizada dado que el gasto mayor del buque en el puerto radica en el coste de los servicios portuarios requeridos; y es ahí dónde el proceso liberalizador puede impulsar una bajada de costes a gran escala. Las posiciones de los armadores en relación al panorama marítimo-económico nacional e internacional –y no propiamente del contenido del texto legal- ponen en evidencia su complejidad. Pues en la presente situación, que dura ya varios años, convive el crecimiento de la economía y del tráfico marítimo mundial con una bajada de la economía y del tráfico marítimo nacional, y ello a pesar del buen comportamiento de las exportaciones españolas; junto con un exceso de la oferta mundial de buques. Finalmente, la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores avala la regulación específica contenida en el texto de la Ley 33/2.010 en relación con la tasa de la pesca fresca (T-4) que logra satisfacer la mayoría de las aspiraciones del colectivo al que representa manteniendo la repercusión en el comprador de su importe y rebajando el tipo excepto cuando se trata de pesca que utiliza las instalaciones portuarias pero que es vendida al margen de la lonja.

## 6.- CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PORTUARIA EN MATERIA ECONÓMICA.

El **diseño originario del modelo económico**, previsto en la **Ley de Puertos de 1.992**, contenía una muy escueta regulación del sistema de ingresos y gastos, que tenía como meta el logro de la *<<rentabilidad global del conjunto del sistema portuario y de cada uno de los puertos>>* como objetivo principal y único. Para su consecución, Puertos del Estado fijaría el beneficio a conseguir a cada Autoridad Portuaria a partir de los diferentes ingresos que podría obtener; entre los que destacaban los cánones por la ocupación y el aprovechamiento del dominio público, como precios públicos, y las tarifas por la prestación de servicios como precios privados.

La simplicidad y libertad propias del sistema primitivo de ingresos, sin embargo, no pudieron mantenerse debido a la **necesidad imperiosa de adaptarlo a la doctrina emanada del Tribunal Constitucional** sobre el concepto de *‘prestaciones patrimoniales de carácter público’* cuyo elemento esencial era la coactividad, por cuanto se trataba de la utilización de bienes, la realización de actividades o de prestaciones por los entes públicos obligatorias en cuanto prestadas en régimen de monopolio de hecho o de derecho y/o en las que el bien era indispensable para satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares. De modo que la **Ley 48/2.003** determinó **la configuración como tasas** no sólo de la *‘ocupación privativa y el aprovechamiento del dominio público’* mediante concesiones sino también de la *‘utilización especial de las instalaciones portuarias’*, los antiguos servicios; así como, claro está, la calificación de tasas de las prestaciones exigibles por los denominados *‘servicios generales’* de las Autoridades Portuarias que tienen un carácter exclusivo y obligatorio por estar ligados al ejercicio de funciones públicas o tratarse de funciones esenciales para la gestión y la seguridad del puerto. El cambio en el sistema de ingresos –de precios públicos y privados a tasas y algún precio privado- se pretendía fundar, además, en el **nuevo papel que asumían las Autoridades Portuarias** con el cambio del modelo de gestión que las contemplaba como *‘proveedoras de dominio público y de infraestructura portuaria’* para los operadores privados, junto con un papel de coordinación de la actividad portuaria y de promoción del puerto en el mercado internacional con la intención de captar clientes e inversores. Planteamiento legal que, en lo esencial, no fue cuestionado por el **Gobierno socialista** durante las siguientes dos legislaturas (2.004 a 2.011), salvo en aspectos puntuales y técnicos como la eliminación de las tasas por los anteriormente denominados “servicios generales”, no divisibles, cuyo importe, en realidad, se pretendió trasladar al resto de las tasas que permanecían vigentes o la simplificación de la definición del hecho imponible en el caso de las tasas por el utilización especial de las instalaciones portuarias.

Siendo esta la situación del capítulo económico, el conjunto de los actores del sector portuario puso de manifiesto a las claras, al tiempo de **la formulación de la nueva política portuaria** la *<<necesidad de adaptar el régimen económico a las exigencias del mercado>>*. Especial mención merece en este apartado la urgencia de adaptar la regulación de las tasas que cobran las Autoridades Portuarias por ocupación del dominio público y por utilización especial de las instalaciones portuarias. Se trataba de lograr un sistema más claro y estable de reglamentación de las tasas relativas a las concesiones del dominio público

que, además, tuviera en cuenta que el valor del suelo portuario y sus vicisitudes –ligadas al mercado inmobiliario de las grandes ciudades en las que se ubican los puertos del Estado y al índice de precios- no se debía repercutir de modo directo en las tasas ya que generaba una situación de incertidumbre económica y de falta de seguridad jurídica. Y, en segundo lugar, de lograr que las tasas que se cobran por la utilización especial de la infraestructura portuaria (tasa del buque, del pasaje y de la mercancía, principalmente) permitieran la competitividad de nuestros puertos y terminales frente al tráfico internacional, sobre todo del tráfico mundial de contenedores de tránsito que es extremadamente volátil. Para ello tanto las Autoridades Portuarias como el conjunto de los grupos-objetivo abogaba por establecer tasas más baratas, haciéndose especial hincapié en la necesidad de mayores bonificaciones a la tasa de mercancías; más flexibles en la medida en que se diferenciaban en función de la realidad de cada puerto y de circunstancias tales como la insularidad, el tipo de tráfico al que atendían, o la rentabilidad de las terminales, propugnándose incluso la creación de una bonificación para la terminal más productiva; y más rápidas en la toma de decisiones de sus elementos principales en función de las variaciones del mercado. Sólo los beneficiarios constituyen, en este apartado, un grupo funcionalmente heterogéneo mostrando opiniones diversas en función de intereses particulares. Debiendo en todo caso tenerse en cuenta que en relación con las opiniones manifestadas por los usuarios faltaba –de modo directo- la voz de un grupo actor muy significado, la de las grandes navieras mundiales. Posición que, en la práctica, quedó reflejada a través de las opiniones de algunos de los grandes operadores de estiba (los Directores de las terminales de MSC y Maersk).

El reflejo de tales peticiones en el texto de la Ley de 2.010 y posteriormente en el Texto Refundido de 2.011 fue claro pero no absoluto. Me refiero a que se tuvieron en cuenta, efectivamente, por el Gobierno y los Grupos Parlamentarios mayoritarios, las citadas perspectivas formuladas por los grupos de actores públicos y privados más relevantes –las Autoridades Portuarias y los grupos-objetivo encabezados por los representantes de los grandes operadores privados de carga- pero siendo muy selectivos a la hora de aplicar reformas. Así, en lo que toca a la *‘tasa de ocupación’*, no se altera el sistema de valoración de los terrenos ocupados que continúa siendo el propio del mercado para similares usos y ni siquiera el tipo de gravamen, que más bien se aumenta ligeramente. Sin embargo, sí se tiene en cuenta la petición de que las actualizaciones de las valoraciones –léase subidas de las tasas- sean más moderadas a lo largo de la vida del título concesional y la de que se prime a aquellos operadores que más intensamente sufren las variaciones del mercado internacional como los operadores de las terminales de mercancía –‘bonificaciones singulares’- o de vehículos en régimen de mercancía. Así como a aquéllos que realizan obra civil relevante de transformación y mejora. Previéndose igualmente en las *‘tasas de actividad y utilización’* ‘bonificaciones adicionales’ para incentivar la captación, la fidelización y el crecimiento de tráficos y de servicios marítimos, de modo que coadyuve al desarrollo económico y social de la zona de influencia económica y de España en su conjunto. Pero sobre todo, destaca en la Ley la recepción de la idea de que las tasas de utilización tengan un sistema más flexible que, partiendo de una estructura común, permitiera a cada Autoridad Portuaria establecer sus propios importes, en función de la estrategia que adopte, mediante la propuesta de los índices correctores dentro de los límites previstos.

La **implementación** viene marcada sobre todo por un fuerte protagonismo del Organismo Puertos del Estado que, más allá de conformarse con una gestión ordinaria del sistema económico, ha ido diseñando toda una serie de importantes cambios en el régimen de ingresos y de financiación. Tales como la rebaja de tasas; la nueva regulación de la llamada tasa de ayudas a la navegación; la ampliación del plazo de las concesiones; o el denominado '*fondo de accesibilidad portuaria*'. Lo que ha generado, como es lógico, todo un abanico de reacciones entre los grupos-objetivo afectados. Fundamentalmente, de las principales Autoridades portuarias. Pero también de los destinatarios particulares de las mismas, como es el caso de los clubes náuticos en relación con la nueva regulación de la tasa de ayudas a la navegación que se consideraron muy afectados por su incremento; o los principales operadores de terminales de carga, en el caso de la ampliación de los plazos concesionales, que se pronunciaron a favor de la medida. Respecto de la mayoría de las novedades adoptadas, en cualquier caso, la posición del resto de los actores es reactiva, estos es, llevada a cabo con posterioridad a que haya sido tomada. Salvo en el caso de la regulación del nuevo '*fondo de accesibilidad*', en el que sí se aprecia que ha habido un fuerte protagonismo de las Comunidades Autónomas, especialmente de la catalana así como de las principales Autoridades portuarias del sistema (Barcelona y Algeciras) para lograr una regulación más conforme con el principio de autonomía de gestión de los entes portuarios. La mayoría de estos "*cambios de última hora*" requería, además, una alteración en la redacción del Texto Refundido de la Ley de Puertos, de modo que la política pública se proyecta más allá de la mera ejecución rutinaria de los preceptos legales en los que inicialmente se concretaba para ir cambiando, en función de las circunstancias, las reglas consensuadas. Buscando, en definitiva, la permanente adaptación al entorno y el pleno desarrollo de los principios que inspiran la Ley; comenzando por el de autosuficiencia financiera que conllevan el logro, en cada momento, de la mayor rentabilidad, eficacia y competitividad.

La **evaluación** del régimen económico portuario revela la diversidad de enfoques que convergen en el diseño e implementación de la política portuaria. Pues mientras '*los representantes de los grupos políticos*' destacan los principios esenciales del régimen económico, '*los responsables político-administrativos*' centran su atención en las grandes cifras económicas del sistema resaltando la mejora de la situación financiera en los dos últimos ejercicios, 2.012 y 2.013, fruto de la contención del gasto y la racionalización de las inversiones junto con un aumento de determinados tráficos. Las '*Autoridades Portuarias*', por su parte, defienden en líneas generales la solidez de su situación patrimonial y financiera así como los esfuerzos que han tenido que realizar mediante la variación de los índices correctores y las bonificaciones, siguiendo las instrucciones de Puertos del Estado, para rebajar las tasas portuarias durante 2.014 sin comprometer los resultados positivos que venían obteniendo. Destacando sobre todo la labor de captación de nuevos tráficos y de fomento selectivo de los ya existentes. Especialmente destacada es la boyante situación económica del Puerto de Algeciras que continúa un crecimiento sostenido de tráficos durante todo el período. Los grupos-objetivo, en cambio, muestran una visión particular condicionada por sus respectivos intereses. ANESCO pone el acento en la necesidad de un esfuerzo de la Administración portuaria para atender sus necesidades más apremiantes de cara a obtener una mayor rentabilidad: una bajada generalizada de tasas junto a otras medidas de largo alcance como la ampliación de las concesiones a los cincuenta años o la

modificación de las condiciones de las concesiones suscritas antes del comienzo de la crisis económica. Los representantes de los clubs náuticos, por su parte, destacan el reconocimiento de la labor social y deportiva que se les hace en la ley pero exigen nuevas medidas, especialmente en el ámbito fiscal (IVA y tasa de ayudas a la navegación) que garantice su futuro y demuestre la sensibilidad social hacia la náutica. Y finalmente, dentro de este grupo, el representante de la CETM propone un pacto global por la competitividad centrada en la rebaja de costes pero no sólo ni especialmente de la estiba. Por último, los usuarios reflejan igualmente una diversidad de perspectivas que trasluce una proximidad de los armadores con las propuestas de los operadores de estiba así como una valoración positiva de la Ley por las Cofradías de pescadores, en relación con la pesca fresca y, desde una visión más amplia, del Consejo Superior de Cámaras aunque propugnando un impulso a la rebaja no tanto del régimen de tasas portuarias como de los costes globales de la operativa en puerto.



## **CAPÍTULO IX**

### **EXAMEN DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA IMPLEMENTADA.**

## **CAPÍTULO IX**

### **EXAMEN DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA IMPLEMENTADA.**

#### **1.- ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA POLÍTICA PORTUARIA PARA LA PROPIA CONFORMACIÓN DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS Y DEL TEJIDO EMPRESARIAL QUE EN ELLAS DESARROLLA SU ACTIVIDAD.**

A.- La estrategia de ‘especialización de tráfico’ por parte de determinadas Autoridades Portuarias. Un ejemplo, la especialización en el sector del automóvil. ....Pág. 683

B.- Las estrategias de ‘apoyo a la diversificación de tráfico’ adoptadas por diversas Autoridades Portuarias como las de Las Palmas o A Coruña como medida para rentabilizar la infraestructura portuaria y generar negocio para la comunidad portuaria y su zona de influencia. ....Pág. 693

C.- Las alianzas entre navieras como factor clave para comprender cuál es el panorama actual de la competencia internacional en el tráfico de contenedores de tránsito.....Pág. 705

D.- La ampliación del Canal de Panamá como factor estratégico determinante para el futuro del comercio marítimo mundial y, por ende, de los puertos españoles.....Pág. 709

E.- En los últimos años, se ha impulsado un amplio desarrollo de los servicios comerciales en los grandes puertos del sistema de interés general como, por ejemplo, en Algeciras, convirtiéndose en pieza esencial del “tejido económico portuario”. ....Pág. 712

F.- Especial referencia al desarrollo del servicio comercial de suministro de gas natural licuado (GNL) como combustible para buques por los puertos tecnológicamente más avanzados del sistema. ....Pág. 714

#### **2.- CONSECUENCIAS SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y DE LAS RESPECTIVAS ZONAS DE INFLUENCIA DE CADA PUERTO.**

A.- La pujanza comercial de determinadas Autoridades Portuarias como APBA y Vigo, consecuencias.....Pág.721

B.- La trascendencia de los puertos para canalizar el sector exportador de la zona de influencia: ejemplos Alicante y Motril.....Pág.724

C.- Los puertos como pieza clave en la recuperación de la economía española. La importancia del tirón de las exportaciones.....Pág.726

D.-Los puertos como motor de desarrollo económico de la respectiva zona de influencia: Barcelona, Valencia y Cartagena.....Pág.731

#### **3.- EL TURISMO DE CRUCEROS COMO MODALIDAD DESTACADA DE LA INDUSTRIA TURÍSTICA ESPAÑOLA.**

A.- El importante crecimiento experimentado por el tráfico de cruceros en España, desde 2.001, se vio frenado en 2.012 como consecuencia de una leve bajada de la demanda.....Pág.734

B.- Las consecuencias económicas del sector de cruceros cada vez son más relevantes para la economía española y europea. ....Pág. 738

C.- La política portuaria sobre los cruceros y sus repercusiones. ....Pág. 741

**4.- LAS OPERACIONES PUERTO-CIUDAD COMO ASPECTO MÁS VISIBLE DE LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA. ACTUACIONES MÁS RECIENTES.**

A.- Génesis de las operaciones puerto-ciudad realizadas en nuestro sistema portuario. Su inclusión en la nueva Ley de Puertos.....Pág. 746

B.- Las operaciones puerto-ciudad más recientes realizadas con la nueva normativa portuaria vigente.....Pág.750

**5.- CONSIDERACIONES FINALES.....Pág. 758**

## CAPÍTULO IX

### EXAMEN DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA IMPLEMENTADA.

#### 1.- ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA POLÍTICA PORTUARIA PARA LA PROPIA CONFORMACIÓN DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS Y DEL TEJIDO EMPRESARIAL QUE EN ELLAS DESARROLLA SU ACTIVIDAD.

La competencia interportuaria junto con la autosuficiencia económica sirven, desde luego, como principios clave para comprender que las distintas Autoridades Portuarias y los grupos empresariales que desarrollan su actividad en las zonas terrestres y en las dársenas como operadores de servicios portuarios y comerciales adopten para canalizar sus prestaciones, respectivamente, determinadas estrategias de expansión del puerto y de expansión comercial “*en el puerto*” destinadas, sobre todo, a rentabilizar al máximo sus activos físicos (infraestructuras, estructuras y superestructuras portuarias) así como a incrementar las posibilidades de potenciar el tráfico existente. Se trata, como expongo a continuación, de una búsqueda constante de nuevas y mejores alternativas de negocio que parte, en cada caso, de un análisis individual, lo más riguroso posible, de prospectiva empresarial.

#### A.- La estrategia de ‘*especialización de tráfico*’ por parte de determinadas Autoridades Portuarias. Un ejemplo, la especialización en el sector del automóvil.

Junto con la dura pugna entablada entre los principales puertos españoles – Algeciras, Valencia, Bilbao, Barcelona y Las Palmas- por captar el mayor volumen de tráfico de contenedores de ‘tránsito’, sin olvidar los contenedores ‘*import-export*’, la competencia portuaria también tiene consecuencias en relación con los tráfico de mercancías específicas. Así otro de los tráfico en disputa, aunque esta vez exclusivamente entre los puertos españoles, lo constituye el <<***tráfico de importación y exportación de vehículos fabricados***>> en el que nuestro país es uno de los líderes mundiales con una producción de 2.163.000 unidades en 2.013 de las que 1.880.000 se destinaron a la exportación. El recinto portuario líder que interviene en esta pugna es **Barcelona**, considerado el principal puerto del Mediterráneo, con un tráfico de 705.374 coches nuevos en 2.013 (+6%) contando como siempre con SEAT como marca base. Así, desde 2.007, la fábrica de SEAT en Martorell dispone de un enlace ferroviario gestionado por Metro-Auto hasta el puerto de Barcelona que transporta anualmente 100.000 vehículos nuevos que son embarcados por vía marítima hacia diversos destinos. Y desde principios de 2.012, cuenta con una línea marítima regular directa de transporte con China que enlaza con los puertos de *Guangzhou* y *Tianjin* (que tarda 25 días en llegar), ubicados respectivamente al sur y al norte del gigante asiático. Pero a esta conexión ha de unirse la que se desarrolla entre el puerto barcelonés y la <<**Terminal Marítima de Zaragoza (‘tmZ’)**>> (de la que es accionista la propia Autoridad Portuaria junto con Mercazaragoza, el Gobierno de Aragón y otros) que cuenta con un

apeadero de trenes propio y que, desde el 22 de julio de 2014, ha visto incrementado un 50% su capacidad de almacenaje, concentrando el 48% del movimiento ferroviario del Puerto de Barcelona. Dentro del cual destaca sobremanera el mantenimiento de la cadena de suministro e industrial hasta la factoría de Figueruelas de los nuevos componentes del Opel Mokka, que llegan a través de una línea de 10.000 kilómetros desde Corea del Sur. De modo que el tráfico de la 'tmZ' asociado a los componentes del Opel Mokka representará entre el 20 y el 30% de movimiento total en los próximos cuatro años<sup>1</sup>.

### Mapa de la Terminal Marítima de Zaragoza (tmZ).



**Ilustración 67**

Fuente: Terminal Marítima de Zaragoza<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Carme Poveda, *Factores de éxito de un sector crucial*, El Periódico de Catalunya, 25-3-14, Barcelona, p. 7. CdS, *El Puerto de Barcelona y Seat inauguran la primera línea marítima regular de vehículos con China*, Cadena de Suministro, 10-1-12, edición digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). Redacción, *El Clúster de la Automoción de Catalunya se presenta en el puerto de Barcelona*, Marítimas, 2-7-14, Barcelona, p. 3. A. V., *El tráfico ferroviario del puerto de Barcelona alcanza los 76.500 teus en el primer semestre*, El Vigía de Catalunya, 28-7-14, Barcelona, p. 3.

<sup>2</sup> Terminal Marítima de Zaragoza, página digital ([www.tmzaragoza.com](http://www.tmzaragoza.com)). Infografía tomada el 31-7-14.

<i>Ranking de Valoración de Terminales Portuarias para Tráficos Rodados en 2.013(sobre 5 puntos)</i>	
Valencia	4,6
Santander	4,4
Pasajes	4,3
Tarragona	4,3
Sagunto	4,2
Gijón	4,0
Málaga	4,0
Barcelona	3,9
Vigo	3,8

**Tabla expositiva 30** Fuente: ANFAC, Resumen Ejecutivo de Puertos 2.013<sup>3</sup>.

Le sigue la *Autoridad Portuaria de Valencia*, con los puertos de Sagunto y Valencia, por los que pasaron en 2.013 unos 465.000 vehículos, 223.000 destinados a la exportación, debido sobre todo al impulso de la factoría de Ford en Almussafes (40% del total manipulado) y FIAT con el 15%, entre otras marcas. Dársenas que además consiguieron respectivamente el quinto y el primer lugar de la valoración de los fabricantes de automóviles y camiones (ANFAC) en 2.013. El salto del puerto de Valencia del tercer lugar en 2.012 al primer puesto en 2.013, obteniendo un 4,6 sobre 5, obedece a la mejora de la intermodalidad con la puesta en marcha de la conexión ferroviaria del Dique del Este que permite dos formaciones simultáneas de trenes de 700 metros de longitud. En este sentido, desde octubre de 2.013, se puso en marcha un nuevo servicio ferroviario semanal procedente de la factoría zaragozana de General Motors, gestionado por ‘Transfesa’, lo que da pie a que otros operadores y fabricantes puedan utilizar la misma modalidad de transporte. Asimismo, en 2.014, se aprobó una bonificación adicional del 15% para los automóviles que descargan del ferrocarril. Una ventaja estratégica que ha penalizado por el contrario a Sagunto, puesto que no dispone de acceso ferroviario a sus muelles, bajando del segundo al quinto puesto al obtener 4,2 puntos. Y que se suma a la puesta en marcha de la autopista del mar del ‘Grupo Grimaldi’ en el Grao valenciano con los puertos italianos de Livorno y Savona especializada, precisamente, en el transporte de automóviles y componentes del automóvil desde el espacio ‘*Valencia Terminal Europa*’. Conviene, en este contexto, destacar también la situación del *Puerto de Vigo* que opera, como es conocido, con la firma PSA Peugeot-Citröen radicada en la ciudad (que exporta por vía marítima el 75% de su producción de vehículos a casi cien países de los cinco continentes; el 95% de los cuales son exportados desde Vigo; y cuyo tráfico de mercancías con PSA radicada en Nantes representa el 25% del valor total del movimiento portuario), que tuvo un incremento de más de 100.000 vehículos alcanzando las 495.000 unidades (un +10%) en 2.013 y que con la apertura de la autopista del mar precisamente con el puerto de Nantes Saint-Nazaire multiplicará la conectividad entre las dos ciudades. En cuanto a los volúmenes de exportación (salidas) supera incluso a Barcelona al alcanzar las 381.000 unidades. Y por último, también destaca *Santander* con 309.111 vehículos

<sup>3</sup> Vid. José Luis Zaragoza, *Los fabricantes de coches eligen el Grao como la mejor terminal*, Levante, 5-6-14, Valencia, p. 44. ANFAC, *Resumen Ejecutivo de Puertos 2.013*, ANFAC, Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones, septiembre 2.014, p. 5.

(+16,97%). El puerto santanderino fue valorado como el mejor de España en los Informes de logística de la Asociación Nacional de Fabricantes de Coches (ANFAC) correspondientes a 2.012 y el segundo en 2.013<sup>4</sup>.

### Distribución de ‘locales’ de fabricantes de automoción (CNAE09 29).



**Ilustración 68**

Fuente: Directorio Central de Empresas, Instituto Nacional de Estadística, INE<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Redacción, *El puerto de Barcelona dispara sus beneficios hasta los 74,7 millones*, La Vanguardia, 7-2-14, edición digital ([www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com)). Cds, *El tráfico de mercancía general en el puerto de Vigo aumenta un 5,2% en 2.013*, Cadena de Suministro, 3-2-14, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). José Luis Zaragoza, *Grimaldi apuesta por las autopistas del mar en Valencia*, Levante, 13-3-14, Valencia, p. 48. Redacción, *Pastor sobre la autopista del mar de Vigo: "Solo falta que la Comisión Europea dé su OK"*, Faro de Vigo, 16-5-14, Vigo, p. 34. J.L.Z., *El coste de la estiba de vehículos en el puerto de Valencia duplica al de la competencia*, Levante, Valencia, 15-2-14, p. 38. Jaime Pinedo, *El tráfico de vehículos en el puerto de Santander repuntó en 2.013 hasta las 309.111 unidades*, Diario del Puerto, 3-2-14, edición digital ([www.diariodelpuerto.com](http://www.diariodelpuerto.com)). Autoridad Portuaria de Santander, *El puerto de Santander anfitrión de un encuentro con ANFAC*, Nota de Prensa de la Autoridad Portuaria de Santander, 30-9-13, noticias, página digital ([www.puertosantander.es](http://www.puertosantander.es)). D.G., *La Citroën de Vigo fabrica cien coches más al día que en 2.013*, ABC, 26-2-14, Galicia, p. 63. José Luis Zaragoza, *Los fabricantes de coches eligen el Grao como la mejor terminal*, Levante, 5-6-14, Valencia, p. 44. Redacción, *Vigo adelanta a Barcelona en la exportación de vehículos*, ABC (edición Galicia), Galicia, 31-5-14, p. 88. Lodeiro, *El puerto de Vigo logra liderar la exportación de vehículos nuevos*, El Economista (Edición Lunes), 9-6-14, Madrid, p. 20. Redacción, *El puerto de Valencia, el mejor para exportar coches*, El Mundo de Valencia, 3-7-14, Valencia, p. 11. E.P., *El puerto de Valencia gana peso entre los fabricantes de coches*, 3-7-14, Levante, p. 45. Redacción, *El puerto de Sagunto obtiene la segunda mejor puntuación de la Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles*, 24-5-14, El Económico, página digital ([www.eleconomico.com](http://www.eleconomico.com)).

Entre los puertos españoles que se van sumando a la competencia por el mercado de vehículos nuevos destaca también el de **Tarragona** que muestra un importante crecimiento en 2.013 con 61.487 unidades (+10 %) frente a las 55.903 del ejercicio 2.012. El movimiento resultó además bastante compensado entre las importaciones 34.134 (con Italia, Reino Unido y Argelia como principales países de origen) frente a las 27.353 unidades exportadas dirigidas sobre todo hacia Italia, Turquía y Corea del Sur. Además, el 30 de abril de 2.014, se hizo pública la integración del Puerto de Tarragona en el recién creado <<**Clúster de la Industria de la Automoción de Cataluña, CIAC**>>, del que forma también parte el Puerto de Barcelona junto con otras 100 compañías y organizaciones con el objetivo declarado de mejorar la competitividad, reindustrializar, promover la formación, generar empleo, impulsar proyectos y atraer inversiones a uno de los sectores punteros de la economía catalana, con la presencia de Vicenç Aguilera y Josep Andreu, Presidentes respectivamente de la CIAC y de la Autoridad Portuaria ante una numerosa representación del tejido empresarial<sup>6</sup>.

Pero en el caso de Tarragona, junto al clúster automovilístico, interesa igualmente destacar la potencia de su clúster químico denominado <<**ChemMed Tarragona**>> creado el 28 de marzo de 2.014, como marca para su promoción en el ámbito internacional, impulsado tanto por la propia Autoridad Portuaria como por la Asociación Empresarial Química de Tarragona (AEQT). La constitución de <<**ChemMed Tarragona**>> como el primer clúster químico del área del Mediterráneo y del Sur de Europa, siguiendo el modelo de Amberes, tiene como objetivos incrementar la competitividad, la cooperación y orientar la actividad productiva de sus miembros hacia productos de mayor valor añadido, consolidando la estructura industrial existente y atrayendo nuevas inversiones. La asociación ha realizado ya presentaciones promocionales en *Groningen* (Holanda) y en *Shanghái* (China), durante los meses de abril y junio de 2.014. Se configura por lo tanto como una solución para el futuro de la química y la industria en la zona y ofrece a futuros inversores 350 hectáreas disponibles para nuevos proyectos. Un área que comprende la ampliación del '*Moll de la Química*'; la futura zona de actividades logísticas del puerto de Tarragona; y el terreno ya disponible en los polígonos químicos de Tarragona. A lo que ha de añadirse la terminal de contenedores de 50 hectáreas y 1,5 millones de Teus de capacidad; la terminal intermodal o la conexión con ancho internacional al Corredor Mediterráneo que permitirá la salida de mercancías al centro de Europa.

---

<sup>5</sup> Recogido a su vez por el '*Estudio de caracterización del sector del transporte y la logística en España 2.011 UNO*', Organización Empresarial de Logística y Transporte, Ilustración 11, p. 55.

<sup>6</sup> Redacción, *El tráfico de vehículos aumentó un 10% en el puerto de Tarragona el año pasado*, Diario del Puerto, 13-2-14, Barcelona, p. 14. Redacción, *Presentación del Clúster de la Industria de Automoción de Catalunya*, Marítimas, 7-5-14, Barcelona, p. 5.



**<<ChemMed Tarragona>>, el primer clúster químico del Mediterráneo y del Sur de Europa.**



**Ilustración 69**

Fuente: Diari de Tarragona, 2.014<sup>7</sup>.

Las cifras que conforman el proyecto en marcha son imponentes. ChemMed engloba al 25% de la industria química española y el 50% de la de plásticos con una cifra de negocio de 12.000 M€ en 2.013 y una producción de 17,2 Mt. Cuenta con 1.200 hectáreas entre los dos polígonos industriales existentes y las instalaciones portuarias. A todo lo anterior ha de sumarse que su actividad productiva se ve apoyada por dos centros de investigación (el Centro Tecnológico de la Química de Cataluña y el Instituto Catalán de Investigación Química) y un centro universitario especializado en Química y Energía, la Universidad Rovira i Virgili. Su Vicepresidente, D. Josep Andreu, Presidente de Port Tarragona, expuso como razones que motivaron la constitución del

<sup>7</sup> Redacción, *ChemMed Tarragona, El primer clúster químico del Mediterráneo y del Sur de Europa*, Diari de Tarragona, Suplemento Extraordinario, 4-4-14, Tarragona, p. 2.

grupo que: “En un entorno tan competitivo como el actual, lo que no podemos es quedarnos quietos y esperar que vengan nuevas empresas, tenemos que anticiparnos. Las amenazas sobre el sector químico son diversas desde el ‘shale gas’ a la competencia de las nuevas plantas de productos químicos en Oriente Medio, y nosotros tenemos que potenciar nuestras fortalezas y, entre ellas, destacan las sinergias, economías de escala y valor añadido que podemos ofrecer no sólo a las empresas químicas sino a todas las relacionadas con este sector que busquen un lugar donde instalarse e invertir”. En relación con esta cuestión, cabe recordar además, como ya se indicó en el Capítulo VI, que el Ministerio de Fomento, en desarrollo de la <<Estrategia Logística de España>>, ha diseñado planes de fomento específicos del uso del ferrocarril para la industria de la automoción y química <<fundados en un riguroso análisis de flujos con un volumen crítico necesario que lo respalda>>, según D. Jesús Soriano, Director de Logística y Transporte de Feique (Federación Empresarial de la Industria Química Española), que una vez aceptados por los representantes de sus respectivas patronales (Anfac y Feique) sin duda van a impulsar la vinculación intermodal de los puertos españoles especializados en este tipo de tráfico con los respectivos centros de producción. En cualquier caso, el Presidente del Puerto de Tarragona, D. Joseph Andreu i Figueras, señala como objetivo el convertir a Tarragona en un referente como ‘puerto hub’ del Mediterráneo, y señala como líneas estratégicas de crecimiento la sostenibilidad, la promoción de infraestructuras estratégicas y la apuesta firme por convertir a Tarragona en un puerto de cruceros<sup>8</sup>.

Pero volviendo otra vez al sector automovilístico, en cuanto a los costes de estiba de vehículos nuevos, los del puerto valenciano parecen ser más elevados que los de sus competidores, especialmente respecto de los del puerto barcelonés al que llega a duplicar en jornales y primas de producción en determinados turnos, dependiendo del horario y el tipo de tráfico, según un estudio comparativo de la Fundación de Estudios Portuarios (*Fundesport*) sobre el impacto de las tasas y los servicios portuarios en el tráfico de carga rodada. Sin embargo, la Confederación de Trabajadores del Mar, mantiene que los costes laborales representan sólo el 27% del coste total de la escala de un buque de transporte de vehículos en el puerto, siendo el coste más alto el referido al tránsito en camión<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Redacción, *SIL Chemical 2014: <<ChemMed Tarragona, química creando futuro>>*, Marítimas, 28-5-14, Barcelona, p. 4. Redacción, *La química de Tarragona factura 12.000 millones*, Expansión, 30-5-14, Barcelona, p. 3. Rafael Servent, *Entrevista con Jesús Loma-Ossorio Presidente de ChemMed Mediterranean Cluster <<Queremos acompañar la inversión química con otras industrias complementarias>>*, Diari de Tarragona, 4-4-14, Tarragona, p. 8. Núria Pérez, *Entrevista con Josep Andreu Presidente del Port Tarragona y Vicepresidente de ChemMed <<En un entorno como el actual no podemos quedarnos quietos>>*, Diari de Tarragona, 4-4-14, Tarragona, p. 10. Redacción, *¿Por qué constituir el clúster Chedmed Tarragona?*, Diari de Tarragona, 4-4-14, Tarragona, p. 13. Núria Pérez, *El port busca alianzas con Shanghai y Guangzhou para captar tráfico asiático*, Diari de Tarragona, 16-6-14, Tarragona, p. 36. Sandra Lorente, *El ferrocarril encabeza los primeros avances de la Estrategia Logística*, El Vigía (Edición nacional), 14-7-14, Barcelona, p. 2. Cristina Buesa, *Tarragona dobla las hectáreas del Moll de la Química*, El periódico de Catalunya, 23-7-14, Barcelona, p. 32. Núria Riu, *Tarragona se afianza como ‘hub’ químico del Mediterráneo*, Diari de Tarragona, 23-7-14, Tarragona, p. 2. Redacción, *Ortega destaca el salto cualitativo del Puerto de Tarragona como infraestructura capital para Cataluña*, Diario del Puerto, 8-9-14, Barcelona, p. 6.

<sup>9</sup> J.L.Z., *El coste de la estiba de vehículos en el puerto de Valencia duplica al de la competencia*, Levante, Valencia, 15-2-14, p. 38.

Por otra parte, la pujanza del tráfico de vehículos en los puertos tiene, como es lógico, repercusiones en otros tráficos que no son siempre positivas. Así, por ejemplo, en el caso del **puerto de Vigo** parece que debido a la prioridad que las navieras dan al transporte de vehículos nuevos, parte del tráfico de pizarra se ha desviado al **Puerto de Gijón-El Musel**. De modo que si hace unos años el puerto de Vigo era líder en el transporte de este tipo de mineral, ahora apenas alcanza las 20.000 toneladas del total de 421.531 que se exportaron en 2.013, mientras que por el puerto gijonés transitaban unas 50.000 toneladas de este mineral dirigidas principalmente a Inglaterra, Irlanda y Francia. Se suma así este tráfico al ya tradicional de gránulos sólidos de la dársena asturiana, sobre todo de mineral de carbón y hierro. Así, según los últimos datos oficiales de Puertos del Estado ofrecidos al público en 2.009, el movimiento de gránulos sólidos fue de 12.456.055 toneladas de un tráfico total que alcanzó los 14.632.966 de toneladas, es decir, el 85,12 % del total.

### Vista general del puerto de Vigo.



### Ilustración 70

Fuente: EFE, archivo, 2.014<sup>10</sup>.

Entre los dos puertos se había establecido, además, una dura pugna comercial de alcance general en la medida en que cada uno pretendía tener abierta una autopista del mar con Nantes Saint-Nazaire tras la aprobación de la inclusión de la viguesa por la Comisión Europea el 19 de mayo de 2.014 en el proyecto Marco Polo II con una subvención de tres millones de euros que se sumarán a las que otorguen Francia y

<sup>10</sup> Servidor de Noticias, *El puerto de Vigo mejora la operatividad de su Terminal de Contenedores*, 26-2-14, página digital ([www.servidornoticias.com](http://www.servidornoticias.com)). Recogida el 14-8-14.

España. La nueva línea intensiva será gestionada por la naviera <<Suardiaz>> mediante dos buques tipo <<ro-ro>>, uno de los cuales ya cubre la ruta para Gefco (filial logística de PSA Peugeot Citroën) hasta el 31 de diciembre de 2.015. Precisamente la puesta en funcionamiento de la Autopista del Mar de Vigo justo cuando concluía la recepción de las ayudas que recibió durante los últimos cuatro años la de Gijón preocupaba en esta última plaza. Pero a pesar de ello, la Presidenta de la Autoridad Portuaria asturiana, Dña. Rosa Aza Conejo, destacaba como ventajas de sus instalaciones frente a las viguesas: en primer lugar, el menor tiempo de transporte marítimo (15 horas frente a las 24 o 26 del puerto vigués); en segundo término que tenía ruta libre de peaje por carretera desde el norte de Galicia; que permitía al transportista acompañar a la carga, mientras la de Vigo no; y en último término que, en caso de suspenderse la navegación por galerna en el Cantábrico, el camionero podía seguir la ruta por tierra, mientras que en Vigo tenía que dar la vuelta. En todo caso, mantenía que ambas por sus características eran complementarias. Opinión que también era compartida por el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, al afirmar que “*tienen filosofías completamente diferentes; la de Gijón va a tráficos acompañados y la de Vigo a tráficos no acompañados, por lo que se trata de líneas complementarias*”, razón por la cual entendía que el futuro de la primera no se encontraba comprometido por la puesta en marcha de la segunda. Añadiendo, en relación con la improbable continuidad de la naviera que cubría la Autopista del Mar de Gijón a Nantes (AdM), LD Lines, que la perspectiva era la de subvencionar no tanto a la naviera que hacía la línea como al transportista; de modo que no se subvencionara a la oferta en el lado del mar sino a la demanda en tierra. Es la propuesta denominada ‘*ecobono*’ que están defendiendo Italia, Francia y España ante la Unión Europea para que tenga cabida dentro el programa de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T, TEN-T en Inglés)<sup>11</sup>. Por su parte, representantes de la Autoridad Portuaria viguesa realizan contactos con los del puerto de Nantes para incrementar el flujo comercial entre ambas instalaciones lo que podría convertir a Vigo en “*puerto hub*” de contenedores en el tráfico con el área francófona de África<sup>12</sup>.

Tras la ampliación del puerto de Gijón-El Musel, la Autoridad Portuaria se encuentra comprometida en sacar rentabilidad a la fuerte inversión realizada en infraestructuras de abrigo (750 M€ de los que se deben 450 M€, incluyendo un crédito de 215 M€ de Puertos del Estado) cuya necesidad ha sido cuestionada por la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados. Y así, en 2.013, realizó una fuerte campaña de captación de clientes consiguiendo que el tráfico total subiera un 19% frente al 5% que tuvo lugar en Vigo. Una oportunidad es la de diversificar tráficos frente al

---

<sup>11</sup> José Cruz O. Barco, *Gijón gana terreno a Vigo como puerto de pizarra*, La Región, Orense, 19-2-14, p. 16. Y Redacción, *El puerto de Vigo abre 2.014 en positivo pese al desplome de gráneles*, Atlántico Diario, 25-2-14, Vigo, p. 7. José Carneiro, *Suardiaz prepara dos barcos para arrancar en otoño el servicio de la autopista del mar*, Faro de Vigo, 26-5-14, Vigo, p. 38. M. Casto/A. Otero, *Bruselas reclamará parte de las ayudas a la naviera de la autopista del mar de Gijón*, Faro de Vigo, 24-7-14, Vigo, p. 5. R. García, *La autopista suspende el enlace con Poole sin garantizar el servicio con Nantes*, La Nueva España, 5-9-14, Oviedo, p. 13. R. García, *La naviera adelanta al próximo martes el cierre de la autopista del mar a Nantes*, La Nueva España, 9-9-14, Oviedo, p. 13, **el 17 de septiembre de 2.014, la naviera LD Lines dejó, efectivamente, de operar con ‘Nantes’** desde la dársena asturiana al estimar la compañía que la línea no era rentable; del mismo modo que, semanas antes, lo había hecho con el puerto irlandés ‘Rosslare’ y el puerto inglés de ‘Poole’.

<sup>12</sup> Redacción, *Posible alianza con Nantes*, Atlántico Diario, 14-3-14, Vigo, p. 35. Redacción VICC, *Puertos asegura que en octubre habrá autopista del mar en Vigo*, Atlántico Diario, 22-5-14, Vigo, p. 8.

tradicional de carbón y mineral de hierro<sup>13</sup>. La prensa local gallega y asturiana, además, se hace eco tanto de la dura pugna comercial entablada como de los registros de los puertos gallegos y del Musel<sup>14</sup>. En cualquier caso, desde esta perspectiva, interesa destacar la reciente presentación del <<Plan Estratégico>> de la entidad elaborado con un horizonte de 10 años, hasta 2.025, que tiene como objetivo convertir al puerto de El Musel en el primero de la cornisa cantábrica por volumen de tráfico (pasando de las casi 18 Mt de 2.013 a las 30,6 o 37,9 Mt, dependiendo de cual sea el escenario que finalmente se presente). Marcándose como metas posicionarse como el tercer puerto siderúrgico de Europa; diversificar los tráfico; prestar una mayor atención a la economía regional; y constituirse como puerto de referencia para las autopistas del mar. Para ello se plantea reordenar espacios, mantenerse en la media por el coste de los servicios, fomentar la inversión público-privada; y adaptar la estructura organizativa de modo que permita una mejor organización y control de la gestión, reordenándose las áreas económico-financiera, medioambiental, de calidad e innovación<sup>15</sup>.

Pero al mismo tiempo, los gestores de la Terminal de Contenedores de Vigo, <<Termavi, S.A.>> que cuenta, tras la ampliación llevada a cabo en 2.014, con 180.000 metros cuadrados, que es capaz de mover 350.000 contenedores al año y de atender a cuatro buques portacontenedores a la vez, critican abiertamente la inversión realizada por las Administraciones públicas (el Ministerio de Fomento que autorizó el puerto y el ferrocarril y la Xunta que dio vía libre al uso) para dotar al puerto del Ferrol de una plataforma de contenedores tachándola de <<un caso claro de competencia desleal>> que además consideran que no va a funcionar. En concreto, afirman que <<la operación de carga y descarga exige una enorme precisión, muy compleja y una zona de agua recogida donde no haya olas, nada de eso pasa en Ferrol. Por eso no va a funcionar pese a las ayudas públicas y la inversión realizada>><sup>16</sup>. Sin embargo, pese a las críticas, lo cierto es que las instalaciones portuarias de **Ferrol-San Cibrao** absorben ya el 43,3% de todo el tráfico gallego, con la base sólida que le ofrece el tráfico de carbón de ‘Endesa’, el de gas natural de la planta de ‘Reganosa’ o las nuevas instalaciones de biodiesel de ‘Infinita Renovables’; hasta el punto de que se ha consolidado como el segundo gran puerto granelero de España, por detrás de Gijón y por delante de Tarragona. Pero buscando en todo caso ampliar el abanico de actividades a partir de la potencialidad que le da las nuevas instalaciones de su puerto exterior en fase de desarrollo empresarial que cuenta con una privilegiada posición geográfica y calados

---

<sup>13</sup> Fernando González Laxe, *Leixoes y Gijón hacen sombra a Galicia en el mapa portuario*, La Voz de Galicia, Edición General, 3-3-14, p. 22. José Teo Andrés, *La Comisión de Fomento critica los gastos portuarios en Gijón y A Coruña*, Atlántico Diario, 10-3-14, Vigo, p. 2. Urbano Rubio Arconada, *El Musel debe diversificar tráfico*, La Voz de Avilés, 7-5-14, Avilés, p. 30.

<sup>14</sup> Además de todos los artículos citados arriba cabe mencionar: N. P., *El crecimiento del puerto de El Musel en 2.013 alarma al sector marítimo de Galicia*, El Comercio, 11-3-14, Gijón, p. 5. R. Rodríguez, *Gijón crece el doble que el mejor puerto gallego*, Economía Digital, 9-3-14, página digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)).

<sup>15</sup> Redacción, *La AP de Gijón se fija como objetivo liderar los tráfico en la cornisa cantábrica en 2.025*, Diario del Puerto, 1-12-14, Valencia, p. 10.

<sup>16</sup> José Teo Andrés, *La terminal de Contenedores cree que hay competencia desleal a Vigo*, Atlántico Diario, 10-3-14, Vigo, p. 2. Redacción, *La ampliación del muelle permitirá atender a cuatro portacontenedores*, Faro de Vigo, 9-8-14, Vigo, p. 5.



naturales de 20 metros por lo que se posiciona como un fuerte competidor para el resto de los puertos gallegos de interés general<sup>17</sup>.

**B.- Las estrategias de ‘apoyo a la diversificación de tráficos’ adoptadas por diversas Autoridades Portuarias como las de Las Palmas o A Coruña como medida para rentabilizar la infraestructura portuaria y generar negocio para la comunidad portuaria y su zona de influencia.**

La *Autoridad portuaria de Las Palmas* ha adoptado una estrategia consistente en estimular la captación del tráfico de plataformas petrolíferas que recalán en las aguas del archipiélago canario procedente del Golfo de Guinea en el que trabajan numerosas multinacionales del sector. El objetivo es el de servir de base para su reparación y el avituallamiento de su personal mientras duran los trabajos de mantenimiento por las empresas locales ubicadas en el puerto. La reparación naval constituye un ejemplo de servicio comercial ligado al tráfico portuario que, si atiende a una demanda en alza, puede constituir una importante fuente de ingresos para la Autoridad Portuaria y el conjunto de los actores que operan en su interior. Y es que la reparación de una plataforma *offshore* tiene un efecto importante dentro y fuera del recinto portuario. Así, la reparación de una perforadora puede suponer una media de dos meses de estancia en puerto con un coste de unos 10 M€ en astilleros y talleres, tasas portuarias y el denominado “*efecto inducido*” en la ciudad (compras, hoteles, taxis y otros servicios por el personal desplazado). Pero es que, además, el Ministerio de Industria calcula que por cada euro abonado en el puerto se produce un efecto multiplicador de 4,25 € en la economía local<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Andrés Vellón, *El puerto absorbe ya casi la mitad del negocio marítimo de Galicia*, La Voz de Galicia (ciudades), 6-6-14, Vigo, p. 1. N.J. Gómez, *Ferrol se consolida como el segundo puerto granelero del sistema estatal*, Diario de Ferrol, 20-7-14, Ferrol, p. 3.

<sup>18</sup> A. Ojeda, *El puerto recibe su primera plataforma del año y tramita otros tres atraques*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 4-3-14, Las Palmas, p. 12.

**Ingenio de la flota offshore en el puerto de la Luz (Las Palmas): El ‘Sapura Diamante’, barco ‘supply’ o de asistencia técnica.**



**Ilustración 71**

Fuente: La Provincia-Diario Las Palmas 2.014<sup>19</sup>.

Las perforadoras, por otra parte, necesitan ocupar una gran longitud de muelle que puede alcanzar los 200 metros lineales con 20 metros de calado. Motivo por el cual se hizo preciso liberar el Muelle Reina Sofía ocupado en los últimos años por barcos achataados que apenas abonaban 2.000 o 3.000 € al día cuando ese espacio podía ser ocupado por una plataforma petrolera destinada a ser reparada que podía pagar unos 100.000 € por el atraque. Ha de tenerse en cuenta, además, que la reparación naval constituye una actividad muy tecnificada que requiere un personal altamente cualificado con el que cuenta el Puerto de La Luz, dónde varias compañías se encuentran dedicadas a estos servicios desde hace años y otras está esperando entrar. Existiendo además 70 u 80 talleres para realizar trabajos específicos instalados en la zona portuaria<sup>20</sup>. Debiendo de tenerse en cuenta, por otra parte, que en algunos casos, dado el exceso de demanda, comienza a desviarse el tráfico de ‘ingenios offshore’ a la Autoridad Portuaria de **Santa Cruz de Tenerife** –entre 2.014 y 2.015 está previsto que atraquen unos doce ingenios-, dando así en 2.014 sus primeros frutos labor de la Autoridad tinerfeña que acudió a las tres ediciones anteriores de la ‘*feria de plataformas de Houston*’, la más importante del mundo; aunque el tráfico destinado a la reparación –sobre todo en astilleros- continúa recalando principalmente en Las Palmas.

En este punto, cabe destacar que el puerto tinerfeño recibió críticas por parte de diversos sectores ciudadanos debido al impacto visual negativo que generaban las plataformas que, dada la disposición de los muelles operativos, debían de atracar de manera provisional en la ‘Dársena de los Llanos’ en pleno centro de la ciudad, junto a la Autoridad Portuaria, no pudiendo hacerlo en la ‘Dársena del Este’ hasta que

<sup>19</sup> A.O, *El Gobierno debate hoy la ampliación de las concesiones portuarias a 50 años*, La Provincia-Diario Las Palmas, 6-6-14, p. 4. Foto de José Carlos Guerra.

<sup>20</sup> Redacción, *Luis Ibarra: “Somos un puerto eficiente y las plataformas piden más atraque”*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 27-2-14, Las Palmas, pp. 34 y 35. Silvia Fernández, *La Luz será en 2.016 un puerto <<de futuro>>*, Canarias 7, 23-5-14, Las Palmas, p. 2.

concluyeran, en diciembre de 2.014, las obras que se estaban realizando en el Puerto de Granadilla –que también pretende captar este tipo de tráfico- porque albergaba los ‘cajones’ para su construcción. Criticándose asimismo que se tratara de las plataformas sobrantes del ‘puerto de la isla grande’. Pero, a pesar de ello, el Presidente de la Autoridad Portuaria, D. Pedro Rodríguez Zaragoza, afirmó que “*lo que no puede ni debe hacer el puerto de la capital es rechazar este tipo de negocios ni hacerle ascos*”. Sobre todo teniendo en cuenta el dinero que deja en la Autoridad Portuaria -1,5 M€ en cuatro meses- y en la ciudad –gastos de restauración, en hoteles de las familias que vienen a ver a los miembros de la tripulación, de compras- y el empleo que genera –prestación de servicios de prácticos, remolcadores, reparaciones, provisiones de alimentos y materiales, intervención de agentes consignatarios-. Así puso como ejemplo la plataforma petrolífera *Ensco 6000* que gastó durante el primer mes de su estancia en el puerto de Santa Cruz más de 1,6 M€, cantidad en la que incluye los gastos generados por la actividad portuaria, provisiones, materiales y otros gastos. Explicando a propósito de este tipo de tráfico, que “*hay unas 170 plataformas en el Golfo de Guinea. Cada 5 años tienen que pasar una especie de ITV para continuar su actividad. Los puertos africanos no tienen capacidad ¿Por qué no lo aprovechamos? creo que no debemos renunciar a esta actividad*”. Para concluir que “*esta es una actividad muy importante y esperamos seguir desarrollándola 40 años más*”. Y en el mismo sentido, D. Jonathan Pérez, representante de Hidramar, una de las pocas empresas de mantenimiento y reparación naval de la isla chicharrera, expuso a modo de ejemplo que el Puerto de la Luz, en Gran Canaria, estaba a la espera de recibir una plataforma que tenía un proyecto de gasto de 180 M€, aclarando que “*esta es la medida del coste de estas plataformas que, en este caso, es porque se queda seis meses y probablemente sea para labores de reparación*”. En cualquier caso, el vecino puerto de Santa Cruz se encuentra decidido también a explotar todas sus posibilidades de negocio añadiendo a su ya consolidado tráfico de cruceros tanto inversiones complementarias de servicios industriales (como tanques de petróleo, con un proyecto de inversión de 150 M€) o el comienzo de la utilización intensiva de la terminal de contenedores captando nuevo tráfico de tránsito<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Redacción, *El puerto de Santa Cruz da pena*, El Día (Tenerife), 2-7-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 44. Eloísa Reverón, *La capital recibirá entre este año y 2.015 nueve plataformas petrolíferas más*, La Opinión de Tenerife, 10-7-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 6. María Fresno, *Una de las plataformas petrolíferas desembolsa 1,2 millones al puerto*, Diario de Avisos, 10-7-14, Tenerife, p. 19. Redacción, *Inversión de 150 millones para el puerto en tanques de combustible*, El Día (Tenerife), 25-7-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 4. Redacción, *Llegó la hora de apostar por el mercado de trasbordo de contenedores*, Diario de Avisos, 27-7-14, Tenerife, p. 24. L.C., *El puerto de Santa Cruz quiere ser referente para las plataformas*, El Día (Tenerife), 25-8-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 5. J.L., Conde, *Granadilla quiera captar el negocio de las plataformas petrolíferas*, Diario de Avisos, 31-8-14, Tenerife, p. 10.



**Ingenio de la flota offshore en el puerto de La Luz (Las Palmas): El ‘Transshelf’ que transporta una plataforma petrolera en altamar.**



**Ilustración 72**

Fuente: La Provincia-Diario Las Palmas 2.014<sup>22</sup>.

De modo que, ante tal perspectiva, volviendo de nuevo a la Autoridad Portuaria de Las Palmas, la misma tiene previsto apoyar esta línea de negocio con acciones tales como el ‘*alargamiento del dique correspondiente al Muelle Reina Sofía*’ en 450 metros que permitirá ganar más longitud para el atraque de plataformas petrolíferas y reparaciones navales. Unido al traslado de varias empresas concesionarias (Astican e Hidramar) al espacio dedicado a las graneleras, tras alcanzar un acuerdo con las mismas. Asimismo, se pretende poner en marcha ‘*una nueva línea de desguaces*’ que podría aliviar la carencia de línea de muelle al liberar los metros ocupados en la actualidad por barcos abandonados. Pues, como ya he indicado, existe un problema de achatarramiento de buques abandonados que ocupan prácticamente todo el muelle Reina

---

<sup>22</sup> A.O, *El Gobierno debate hoy la ampliación de las concesiones portuarias a 50 años*, La Provincia-Diario Las Palmas, 6-6-14, p. 4. Foto de Juan Carlos De Castro.

Sofía. E incluso se piensa en trasladar la planta de desguace en construcción al muelle Nelson Mandela –antiguo de La Esfinge– para liberar más espacio. Vinculado a lo anterior, está el otorgamiento, en el verano de 2.014 de *‘tres concesiones de instalaciones de reparación naval’* a las que optan otras tantas empresas para acoger un mayor volumen de trabajo. Iniciativas a las que se une la de *‘concentrar todo el tráfico interinsular de pasajeros en La Esfinge (rebautizado Nelson Mandela)’*, que podría estar finalizado en 2.015 y entrar en funcionamiento en 2.016. El Presidente D. Luis Ibarra afirmó que *«la concentración de las salidas en un mismo punto no sólo beneficiará al usuario sino al puerto en general ya que con esta maniobra se liberan espacios en otros muelles para usos como el acuario (en el contexto del proyecto puerto-ciudad). El sentido común llama a gritos»*. Y, por último, como complemento destinado a hacer más atractivo el puerto para el turismo y fomentar el negocio náutico, los gestores portuarios proponen la *‘creación de una marina deportiva’* en el muelle pesquero y *‘la creación de un pantalán’* para embarcaciones deportivas de gran nivel en el entorno de Santa Catalina.

En este punto, conviene recordar que la Autoridad Portuaria de Las Palmas tuvo en 2.013 un buen ejercicio económico (con un beneficio de 21,9 M€ frente a los 10,9 M€ de 2.012) a pesar de la importante bajada del tráfico de contenedores de tránsito (un -23%, con 602.531 contenedores, casi 200.000 menos que el año anterior). Y ello fue debido principalmente a la diversificación del negocio, obteniendo un buen resultado en tráfico como el de pasaje en general, no perteneciente a cruceros (+25,56%, con 1.385.966); el de suministro de combustible (-0,94% con 2.420.075 toneladas de fuel despachadas frente a los importantes descensos del resto de puertos nacionales e internacionales al adoptar las principales navieras internacionales la estrategia de “*low streaming*” que requiere una menor cantidad de combustible); y el ya comentado de la reparación de perforadoras que no se computa por Puertos del Estado al tratarse de un servicio comercial de gestión privada<sup>23</sup>.

De la estrategia adoptada por la Autoridad Portuaria de Las Palmas pueden deducirse las conclusiones que transcribo acto seguido. En primer lugar, que la Entidad acuerda un conjunto de acciones muy concretas tendentes a poner en valor las infraestructuras portuarias existentes –los muelles–; las instalaciones pertenecientes a concesionarios de servicios comerciales –líneas de desguace de barcos, de reparación de barcos y plataformas petrolíferas y talleres auxiliares–; así como todos los servicios portuarios y comerciales que el puerto de Las Palmas puede proporcionar a las compañías petroleras. Es cierto que la demanda de reparación de perforadoras ya existía con anterioridad debido a la intensa labor de exploración y extracción de crudo que llevan a cabo numerosas compañías de petróleo en el Golfo de Guinea; pero también que la Autoridad Portuaria ha sabido aprovecharla habilitando puestos de atraque para plataformas en reparación en detrimento de plataformas y de buques en régimen de larga estancia. A todo lo anterior se suman los esfuerzos desplegados por el Organismo portuario de Las Palmas para dar estabilidad al régimen de estiba mediante la firma de acuerdos para saldar las deudas (por alcance de 8 M€) que tiene pendiente la SAGEP

---

<sup>23</sup> A. Ojeda, *El puerto de Las Palmas bate records con 2,2 millones de pasajeros*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 22-1-14, Las Palmas, p. 3. Amparo R. Montero, *El puerto duplica sus beneficios con respecto a las cifras de 2.012*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 18-2-14, Las Palmas, p. 7. A. Ojeda, *Las Palmas se consolida como referente del país del suministro de combustible*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 13-2-14, Las Palmas, p. 3.

con la propia Autoridad Portuaria a raíz de la privatización de Sestiba en 2.011 en un plazo de 14 años (hasta 2.028) en vez de los 5 años a que está obligada (hasta 2.019); y para que ésta, a su vez, pague las cantidades adeudadas a distintas empresas operadoras de la estiba (La Luz Market, Opesa y La Luz)<sup>24</sup>.

En segundo término, aparece con claridad la idea de que los responsables portuarios de Gran Canaria implican en la estrategia expuesta al conjunto de la comunidad portuaria y especialmente a los concesionarios presentes y futuros encargados de realizar las reparaciones y los trabajos auxiliares. El objetivo último es el de ganar en competitividad y mejorar la situación financiera en aras de los principios de eficacia, eficiencia y rentabilidad económica. Sobre todo, teniendo en cuenta el impacto favorable que la actividad comentada va a provocar en la economía local mediante un efecto multiplicador del conjunto de los gastos ocasionados por la estancia de la estructura petrolera y de su tripulación en el puerto.

Finalmente cabe destacar también los esfuerzos desarrollados por los representantes del Cabildo de Gran Canaria por ofertar la isla como ‘puerta de entrada para negocios con África’. Como por ejemplo ocurrió en el <<Salón Internacional de Logística y Manutención de España, el Mediterráneo y el Sur de Europa, SIL>> , celebrado del 3 al 5 de junio en Barcelona poniendo el acento en que ya existen instaladas un centenar de empresas que tienen tráfico regular con el continente africano, la mayoría con puerto base en Las Palmas. Así el Presidente del Cabildo, D. José Manuel Bravo de Laguna, afirmó que África es un continente emergente pero <<con carencias de sostenibilidad>> a la vez que recordó la fortaleza de Gran Canaria por su <<tricontinentalidad>> dada su ubicación geográfica y la conectividad que mantiene con América y Europa a través de sus plataformas de comunicación junto con ventajas económicas y fiscales, por lo que defendió la instalación de empresas en la isla<sup>25</sup>. Entre las referidas ventajas, cabe citar los beneficios que se derivan del régimen económico-fiscal especial del que goza Canarias (REF) que comporta la sustitución del IVA por el IGIC más reducido del 7%; la exención de determinados impuestos especiales; la aplicación de los beneficios de la denominada ‘Zona Especial Canaria’ con un impuesto de sociedades reducido del 4% o la posibilidad de invertir a través de la Reserva de Inversión Canaria (RIC) en empresas u obras públicas; sin olvidar, por último, las exenciones y bonificaciones fiscales que se aplican con motivo de la implantación de una empresa en la zona franca o del registro de un buque en el Registro Especial de Buques (REB)<sup>26</sup>.

Desde un enclave geográfico bañado igualmente por el Océano Atlántico, el **Puerto de A Coruña** constituye otro ejemplo de intento de diversificación de tráfico

---

<sup>24</sup> Silvia Fernández, *Puertos del Estado da el visto bueno al acuerdo con la SAGEP*, Canarias 7, 16-4-14, Las Palmas, p. 26.

<sup>25</sup> S. E., *Gran Canaria se ofrece como puerta para negocios con África*, ABC (Edición Cataluña), 5-6-14, Barcelona, p. 48. Miguel Jiménez, *El Cabildo de Gran Canaria pone en valor en el SIL el potencial logístico de la tricontinentalidad*, Diario del Puerto, 6-6-14, Barcelona, p. 10.

<sup>26</sup> S. Escámez, *Gran Canaria, puerta hacia*, ABC, Empresa, 22-6-14, Madrid, p. 8; y J.L. Jiménez, *Centro Logístico del programa Mundial de Alimentos de la ONU*, El Economista (Edición El Lunes), 21-7-14, Madrid, p. 34, destacan además como la isla se ha convertido en un ‘hub humanitario’ en la medida en que ha sido elegida respectivamente por el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, La Cruz Roja y la Agencia de Cooperación los Estados Unidos de América (USAID) para hacer llegar su ayuda humanitaria a África.

para mejorar su posicionamiento en el conjunto del sistema de puertos del Estado ante la bajada de un 19% en el movimiento de mercancías durante 2.013 y la necesidad de rentabilizar la fuerte inversión realizada en el puerto exterior que supera los 700 M€ sin que esté asegurada todavía su funcionalidad pues los operadores exigen ampliar los diques de abrigo<sup>27</sup>. En este supuesto, sin embargo, el planteamiento se mueve en un horizonte de medio y largo plazo pues el conjunto de los actores interesados propugna una serie de medidas que tardarían al menos dos o tres años en materializarse. En concreto, las medidas que proponen destacados actores de la comunidad portuaria quedan resumidas en los párrafos que siguen a continuación.

En primer término, el partido político de Esquerda Unida solicita que el Gobierno local y la Autoridad Portuaria coruñesa utilicen *“el tráfico marítimo como herramienta de creación de empleo”* mediante la construcción de una terminal para contenedores en tránsito de 180.000 m<sup>2</sup> cuadrados capaz de manipular 540.000 TEUs por año, dando empleo a 3.500 personas. Lo anterior teniendo en cuenta, además, la previsible entrada en funcionamiento de la tercera ruta del Canal de Panamá en 2.016 que puede derivar parte del tráfico de grandes contenedores procedentes de Asia por el Atlántico Norte. A este respecto, cabe asimismo destacar que el Grupo Socialista, a través de su Portavoz en el Ayuntamiento coruñés, Dña. Mar Barcón, propició igualmente un debate para adoptar medidas que compensaran la bajada (de un 11% en el conjunto de la actividad en la dársena herculina) durante 2.013. A lo que se une la exigencia de explicaciones a los Concejales presentes en el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria por parte del edil D. José Negueira debido a la bajada del tráfico también durante el primer trimestre de 2.014 frente al aumento experimentado a nivel nacional y en los puertos de interés general más cercanos, exigiendo la captación de nuevos tráficos y la conclusión de los accesos ferroviarios y terrestres al puerto exterior<sup>28</sup>.

El referido grupo político de Esquerda Unida, que lidera a nivel local D. César Santiso, solicita igualmente que el Gobierno local presione a la Administración del Estado para conseguir *“la conexión ferroviaria de Punta Langosteira”* para trasladar a la misma los *“tráficos molestos”* del puerto interior. Solución que también apoya el Presidente de la Asociación de Estibadores y Consignatarios de A Coruña, D. Francisco Santiáñez Orero, porque considera que los grandes tráficos que se pensaban trasladar al puerto exterior no lo van a hacer hasta que no esté en servicio el acceso ferroviario, para el que no ha salido todavía a la luz ni siquiera el proyecto. En este punto, conviene recordar que a Punta Langosteira tiene previsto desviarse el tráfico de petroleros lo que exige trasladar a sus inmediaciones la refinería ubicada en el interior de la ría coruñesa. Así, en concreto, Repsol solicitó formalmente el 14 de febrero de 2.014 a la Autoridad Portuaria coruñesa el traslado de su concesión a Punta Langosteira por un período de 35 años, prorrogable por otros 17 años. Para ello, la petrolera abandonará los terrenos que ocupaba desde 1.964 recibiendo una compensación de 23,9 M€ e invertirá 124,6 M€ que destinará principalmente a estudios informativos, la obtención de las licencias necesarias, la construcción de un nuevo pantalán para gráneles líquidos y de un

---

<sup>27</sup> José Teo Andrés, *La Comisión de Fomento critica los gastos de Gijón y A Coruña*, Atlántico Diario, 10-3-14, Vigo, p. 22. Redacción, *El PSOE reclama saber por qué el tráfico portuario cae en la ciudad y sube en España*, La Opinión A Coruña, 23-5-14, Coruña, p. 7.

<sup>28</sup> N.R.L. A Coruña, *Los socialistas llevarán al pleno una propuesta para impulsar el tráfico de mercancía en el puerto*, El Ideal Gallego, 13-3-14, A Coruña, p. 6.

oleoducto con la idea de comenzar a operar en abril de 2.018. A estos muelles, Repsol tiene previsto igualmente trasladar los tráficos de crudo de petróleo, coque -combustible derivado del carbón- y azufre que, hasta ahora, se han venido realizando en el puerto interior. Estando también proyectado que Pemex, la compañía petrolera mexicana, instale una terminal de hidrocarburos con una inversión de 50 M€ que llegaría a mover 2,5 millones de toneladas de gasolina con destino al mercado mejicano<sup>29</sup>.

El puerto exterior coruñés, de Punta Langosteira, fue criticado por el representante del PP, D. Andrés Ayala, en la Comisión de Fomento el 18 de febrero de 2.014 dado lo injustificado del alto coste de la obra, desde que se adjudicó en 2.004, que en los Presupuestos Generales del Estado para 2.016 alcanza los 743 M€ a los que han de sumarse las conexiones viarias y ferroviarias. En relación con este planteamiento cabe apuntar además que, según algunos expertos, el puerto exterior ha de resolver todavía el problema del oleaje pues sus diques de hasta 25 metros de alto constituyen un <<muro donde más rompe el mar>>, lo que viene condicionando las actividades en su dársena interior. De modo que para conseguir que sirva de modo efectivo como <<puerto de refugio>>, se contrató el 30 de junio de 2.014 la segunda fase del llamado ‘contradique’ con un presupuesto de 47,5 M€ y un plazo de ejecución de dos años, dentro de la tercera fase del proyecto global, con el expreso propósito, según el comunicado de la Autoridad Portuaria herculina de “*completar el abrigo de la lámina de agua de la dársena, mejorando de esta manera su operatividad y facilitando la construcción de nuevos muelles*”<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Gemma Malvido, *Repsol solicita al Puerto la concesión de su traslado a Punta Langosteira*, La Opinión A Coruña, 14-2-14, A Coruña, edición digital (www.laopiniocoruna.es).

<sup>30</sup> Autoridad Portuaria de A Coruña, *La Autoridad Portuaria de A Coruña licita la segunda fase del contradique del puerto exterior, un muelle de 300 metros y nuevas superficies de explanada*, Nota de Prensa de la Autoridad Portuaria de A Coruña, 30-6-14, p. 1. Redacción, *A Coruña gastará en Langosteira otros 47 millones para abrigar un “puerto de refugio”*, Faro de Vigo, 2-7-14, Vigo, p. 7. A. Otero, *Langosteira no podrá operar 115 días al año tras gastar otros 56 millones en un contradique*, Faro de Vigo, 20-7-14, Vigo, p. 4. Redacción, *El puerto destaca de 2.013 la firma de Repsol y el crecimiento de Langosteira*, El Ideal Gallego, 22-7-14, A Coruña, p. 9.

**Obras de la 3ª fase de Punta Langosteira: 2ª fase del contradique, nuevas explanadas y muelle, en amarillo.**



**Ilustración 73**

Fuente: El Correo Gallego, 2.014<sup>31</sup>.

Siendo así que, como aclaró el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, “*el principal objetivo de Punta Langosteira es trasvasar los tráficos peligrosos que están en el corazón de A Coruña a una zona alejada, sin mayores problemas*”. “*El Puerto Exterior no está hecho para captar tráficos aunque vamos a hacer todo lo posible para que vayan adelante*”. Una inversión muy relevante que ha provocado que el Ente portuario soporte “*dificultades financieras importantes*”<sup>32</sup>.

No obstante, la Ministra de Fomento, Dña. Ana Pastor, el 22 de abril de 2.014 salió al paso de las críticas señaladas y las del Senador socialista D. Javier Losada reclamando inversiones sobre proyectos relativos a esta infraestructura, al calificar de “excelentes” los resultados del puerto exterior y alabando la “buena gestión” realizada por la Autoridad Portuaria. Para la titular del Ministerio de Fomento, A Coruña

<sup>31</sup> José Calviño, *Pemex traslada compañías a España y podría relanzar su gran fortín gallego para la UE*, El Correo Gallego, 3-7-14, Santiago de Compostela, p. 20. Vid también Redacción, *A Coruña gastará en Langosteira otros 47 millones para abrigar un “puerto de refugio”*, Faro de Vigo, 2-7-14, Vigo, p. 7.

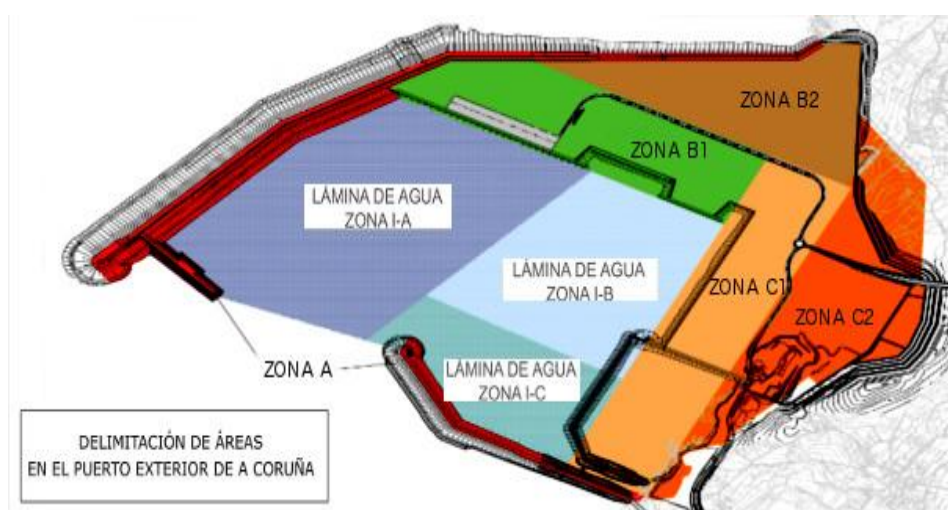
<sup>32</sup> C. Prego, *El PP reconoce en el Congreso la “vergüenza del gasto injustificado” en Punta Langosteira*, Faro de Vigo, 11-3-14, Vigo, p. 3.



colaboró a los buenos resultados de Puertos del Estado en 2.013 obteniendo beneficios frente a unas pérdidas anteriores de más de 20 M€ y con un 14% de incremento de la cifra neta de negocio. La Ministra añadió que existe un plan de comercialización y que entre 2.012 y 2.013 se invirtieron 44 M€ a los que se sumarán 37,9 M€ en 2.014. Además, recordó que Repsol ya tiene un espacio reservado en el puerto exterior y que está en marcha la concesión de Pemex<sup>33</sup>.

El Presidente de la patronal local de estibadores y consignatarios, D. Francisco Santibáñez Orero, además, considera que *“A Coruña debería convertirse en un puerto base de cruceros a medio plazo”*, propiciando el Gobierno local y la Autoridad Portuaria las inversiones a realizar. Planteamiento que fue corroborado por el propio Organismo portuario afirmando que tiene como objetivo presentar a la ciudad como *“destino estratégico”* para el sector dada su ubicación en las rutas atlánticas y la calidad de sus servicios. *“Es un objetivo estratégico de la Autoridad Portuaria seguir avanzando en estos tráficos para aprovechar al máximo el potencial como motor turístico y fuente de beneficios para la ciudad”*. Recordando que durante 2.013 hicieron escala en el puerto 156.000 cruceristas, en 100 escalas. Además recordó que durante los últimos años se habían renovado las instalaciones con una nueva terminal y se habían preparado para realizar operaciones de embarque y desembarque de pasajeros y equipajes<sup>34</sup>.

#### Delimitación de áreas del Puerto Exterior de A Coruña.



**Ilustración 74**

Fuente: Economía digital, 2.014<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Redacción, *Pastor alaba la gestión del puerto y el PSOE exige nuevas inversiones*, La Opinión A Coruña, 23-4-14, A Coruña, p. 5. Redacción, *Pastor sostiene que los resultados del Puerto Exterior son “excelentes”*, Diario de Bergantiños, 23-4-14, Bergantiños, p. 13.

<sup>34</sup> Redacción, *A Coruña promociona los cruceros en la Feria de Miami*, Atlántico Diario, 12-3-14, Vigo, p. 3. Redacción, *El puerto presumirá en Miami de recibir 156.000 pasajeros en 2.013*, Diario de Bergantiños, 12-3-14, Bergantiños, p. 17.

<sup>35</sup> Redacción, *Puerto A Coruña, Los precios en el puerto exterior entre los más competitivos del mercado*, 23-3-14, Economía digital, página digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)). Infografía recogida el 3-7-14. La

Ha de tenerse en cuenta que, en todo caso, las posibilidades de crecimiento de un puerto y de diversificación de sus tráficos se encuentran muy condicionadas, además de por la geografía de las grandes rutas del comercio marítimo internacional, por la existencia de rutas terrestres alternativas; por la extensión territorial de su hinterland; y por cuál sea la industria y el consumo que exista en su zona de influencia. Lo que es especialmente evidente en el caso coruñés en cuanto al tráfico de gráneles sólidos (carbón y cereales, especialmente, que bajaron del 4,72% al 4,59% del total español de 2.012 a 2.013), con menor importación por razones internas de carbón y productos siderúrgicos por parte de compañías como Gas Natural y Celsa Atlantic; y de gráneles líquidos (sobre todo petróleo, debido a una parada técnica de la refinería de Repsol durante los meses de noviembre y diciembre de 2.013, la mayor de su historia, que pasó a ponderar del 4,69% al 4,32% en este ejercicio). Así, por ejemplo, la central térmica de Meirama precisó de 400.000 toneladas menos de carbón en 2.013 respecto del año anterior (de 1.400.000 a 1.000.000 de toneladas) por la bajada de la demanda energética en el área de influencia<sup>36</sup>.

Finalmente, en relación con la dársena coruñesa, merece la pena recordar que grupos de expertos han insistido en “el valor de la innovación tecnológica de los servicios y la operativa portuaria” como un medio para aportar la necesaria competitividad económica al recinto. Y que, por otra parte, desde alguna formación política –UPyD– se ha propugnado la unificación del puerto coruñés con el del Ferrol bajo una sola Autoridad Portuaria, en la medida en que podrían desarrollar una estrategia conjunta frente a otros países y comunidades. Decisión que además permitiría optimizar las inversiones y reducir los gastos de funcionamiento<sup>37</sup>.

---

Orden FOM 459/2.014, de 12 de marzo (BOE nº 71, de 24 de marzo de 2.014) no recoge el uso concreto a que se destina cada zona sino sólo su valoración.

<sup>36</sup> Redacción, *“Es urgente que se avance con el tren al Puerto Exterior”*, Expansión, Edición Galicia, 3-3-14, A Coruña, p. 8. Redacción, *Esquerda Unida propone que se genere empleo con el tráfico de contenedores*, La Opinión A Coruña, 4-3-14, A Coruña, p. 4. Fernando González Laxe, *Leixoes y Gijón hacen sombra a Galicia en el mapa portuario*, La Voz de Galicia, Edición General, 3-3-14, p. 22.

<sup>37</sup> Redacción, *Los expertos abogan por la innovación tecnológica en el Puerto para competir*, Diario de Bergantiños, 28-3-14, Bergantiños, p. 12. Redacción, *UPyD propone la fusión de la Autoridad Portuaria de A Coruña y la de Ferrol*, El Ideal Gallego, 29-3-14, A Coruña, p. 7.



### Puerto exterior de Ferrol.



#### Ilustración 75

Fuente: Cadena de Suministro, 2.012<sup>38</sup>.

No quiero concluir el presente apartado sin una mención, aunque sea breve, a la apuesta por la diversificación de tráficos del **Puerto de Huelva**. Una instalación dirigida mayoritariamente hacia los gráneles líquidos (gas, petróleo y químicos) y sólidos (productos mineros) así como, en mucha menor medida, a la mercancía general que ha crecido de modo significativo en los últimos años pasando de los 17,5 Mt en 2.009 a los 26,5 Mt en 2.014; posicionándose como el séptimo de España por volumen de tráfico. Pues bien, el puerto onubense apuesta por abrir nuevas líneas de negocio con los contenedores y la atención a los cruceros; explotando además la enorme superficie que posee –no en vano es el más extenso del sistema portuario de interés general– mediante el asentamiento de nuevas empresas industriales y comerciales. Todo ello desde tres premisas básicas: ser un puerto verde (<<green port>>) que apuesta por el respeto ambiental; sólido desde el punto de vista patrimonial; y socialmente responsable, potenciando las relaciones del puerto con la ciudad<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Cadena de Suministro (CdS), *Ferrol otorga la concesión a ENCE para manipular productos forestales en el puerto exterior*, 5-9-12, página digital ([www.cadenadesuministro](http://www.cadenadesuministro)). Imagen recogida el 9-8-14.

<sup>39</sup> Redacción, *El puerto, inmerso en su gran proceso de cambio estratégico*, Viva Huelva, 5-12-14, p. 5. Redacción, *Carta del Director, El Puerto de Huelva*, Viva Huelva, 5-12-14, p. 5. S.H., *El Puerto busca una 'marca Huelva' para atraer el turismo de cruceros*, Huelva Información, 17-12-14, p. 9. Vid. también las estadísticas de la Autoridad Portuaria de Huelva correspondientes al año 2.009 en la plataforma digital de Puertos del Estado ([www.puertos.es](http://www.puertos.es)).

### C.- Las alianzas entre navieras como factor clave para comprender cuál es el panorama actual de la competencia internacional en el tráfico de contenedores de tránsito.

La lucha frenética que se ha entablado entre los principales puertos del Mediterráneo viene motivada, además de por el lógico deseo del crecimiento de tráfico para ganar presencia en el mercado y contribuir al desarrollo de las economías locales, por un movimiento empresarial muy concreto que se fue gestando durante 2.013 y que pretendió entrar en vigor en 2.014. Me estoy refiriendo al acuerdo operativo entre las tres de las más grandes navieras mundiales denominado <<Alianza P3>> (en el que *Maersk* contribuiría con un 42% de los buques; *Mediterranean Shipping Company*, *MSC*, con un 34%; y la *Compagnie Maritime de Affrètement-Compagnie Maritime Generale*, *CMA-CMG*, con un 24%) con la idea anunciada de bajar los costes operativos y mejorar la oferta de operaciones y servicios. Las tres compañías, en conjunto, suman el 40% de la flota mundial de contenedores. En concreto, la alianza ofertaría mayor número de servicios por semana, más puertos de escala y menores interrupciones de servicios por cancelación de salidas<sup>40</sup>.

La idea, por lo tanto, era la de coordinar los medios de que se disponía para poner en el mercado una mayor oferta allí donde existe mayor concentración de demanda y que no se desaprovechara disponibilidad de carga para dar respuesta a un potencial exceso de demanda. El acuerdo implicaba a 90 puertos, 255 buques que discurrirían por 27 líneas y 28 enlaces con una estimación de movimiento de contenedores de 2,6 millones en servicio desde el segundo trimestre de 2.014. Con ello se lograría, claro está, reducir los costes de funcionamiento y bajar las tarifas a los usuarios en el tráfico entre Asia y Europa, así como entre el Pacífico y el Atlántico.

La alianza diseñada, sin embargo, fue contestada como era lógico por las navieras del Acuerdo denominado <<G6>> constituida por *APL*, *Hapag Lloyd*, *Hyundai Merchant Marine*, *Mitsui OSK Lines*, *Nippon Yusen Kaisha Line* y *Oriente Overseas Container Lines* (los tres últimos miembros de la llamada <<Grand Alliance>>), formado a finales de 2.011 y operativo desde marzo de 2.012, que previeron poner en marcha un plan también operativo desde el segundo trimestre de 2.014 que implicaría a 66 puertos, 240 buques, para cubrir 29 enlaces en rutas mundiales interoceánicas y especialmente el tráfico entre Asia y Estados Unidos. Con este plan, la alianza tendría una red que comprendería todas las rutas comerciales entre Oriente y Occidente. Otra alianza constituida en febrero de 2.014 para hacer frente a la nueva estrategia marítima era la denominada <<CKYH>>, formada inicialmente *Cosco*, *K-Line*, *Yang Ming* y *Hanjin Shipping* y a la que posteriormente anunció su unión la taiwanesa *Evergreen*<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Vid. Redacción, *La Alianza P3 de Maersk, MSC y CMA-CMG conmueve el sector marítimo. Controlaría el 40% del tráfico con Asia*. Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, 13-6-2.013, edición digital ([www.puertosynavieras.es](http://www.puertosynavieras.es)). Cadena de Suministro (CdS), *La Alianza G6 planea más operaciones conjuntas en el Transpacífico y en el Transatlántico*, Cadena de Suministro, 5-12-13, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). Mercedes Duch, *A quién beneficia la Alianza P3?*, Cinco Días, Barcelona, 14-2-14, p. 16. José Luis Zaragozá, *Alianzas los puertos se la juegan*, Levante, 2-2-14, Valencia, p. 3.

<sup>41</sup> Cadena de Suministro (CdS), *La Alianza G6 comenzará en mayo con sus servicios entre Asia y América del Norte*, Cadena de Suministro, 20-3-14, edición digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). A. Muñoz, *EEUU aprueba la unión de Maersk, MSC y MCG CGM en la alianza P3*, Europa Sur, 22-3-14, Algeciras, edición digital ([www.europasur.es](http://www.europasur.es)).

La Comisión Marítima Federal de los Estados Unidos de América (*Federal Maritime Commission*, FMC), responsable de regular el transporte marítimo internacional en el país, otorgó su autorización para aplicar la Alianza <<P3>> en los puertos norteamericanos el 21 de marzo de 2.014 después de revisar minuciosamente la viabilidad del pacto suscrito por si pudiera vulnerar las leyes anti-trust y de solicitar información adicional a las compañías. La decisión de la FMC, que contó con el voto en contra de alguno de los Comisarios, mantuvo que el acuerdo no supondría una merma de la competencia, un aumento de precios ni una disminución en la calidad de los servicios<sup>42</sup>. Quedaba pendiente, sin embargo, que el acuerdo comercial contara con el visto bueno de las autoridades de la competencia de China, después de que el Comisariado Europeo de la Competencia también autorizara la alianza de las tres grandes navieras el 4 de junio de 2.014 aunque advirtiéndoles que realizaría una estrecha vigilancia del pacto alcanzado y de sus efectos sobre los mercados, sobre todo teniendo en cuenta que en Europa el Reglamento 1.419/2.006 del Consejo, de 25 de septiembre; procedió a derogar el Reglamento (CEE) n° 4.056/86 del Consejo, de 22 de diciembre, que contenía una exención a favor de las conferencias marítimas de línea regular. De modo que las conferencias marítimas –acuerdos entre compañías navieras de transporte regular de mercancías para la fijación de fletes comunes entre sus miembros, al que se pueden agregar otros elementos secundarios con el fin de eliminar competidores, entre ellos, la exclusión de determinados puertos- no se encuentran permitidas en el ámbito de la Unión Europea. Pero, por el contrario, sí lo están los consorcios, en virtud del Reglamento (CEE) n° 823/2.000 del Consejo, de 19 de abril, acuerdos operativos entre compañías navieras internacionales de línea regular que no afectan a la determinación de los fletes ni a otros elementos esenciales de la oferta comercial<sup>43</sup>.

En cualquier caso, con la finalidad de mantener unas condiciones de competencia efectiva ‘para impedir el abuso de posición dominante’, ‘el consorcio, en cada uno de los mercados en los que opera, no puede superar una cuota’ del 30% del

---

<sup>42</sup> A. Muñoz, *EEUU aprueba la unión de Maersk, MSC y MCG CGM en la alianza P3*, Europa Sur, 22-3-14, Algeciras, edición digital ([www.europasur.es](http://www.europasur.es)). José Luís Zaragozá, *La gran alianza de navieras incluirá al puerto de Valencia en sus escalas*, Levante, 25-3-14, Valencia, p. 40. X. Moret, *EE.UU. aprueba la alianza de navieras por cuyas escalas compite el puerto de Valencia*, Provincias, 25-3-14, Valencia, p. 40.

<sup>43</sup> Vid. José Luís Zaragozá, *La UE aprueba la alianza de navieras que beneficia al puerto de Valencia*, Levante, 5-6-14, Valencia, p. 44. Redacción, *La Comisión Europea autoriza a Maersk Line, CAM y CMA CGM que puede comenzar la actividad operativa del P3 Network*, 4 de junio de 2.014, página digital de Infomare ([www.infomare.it](http://www.infomare.it)).

El Reglamento (CEE) n° 823/2.000 del Consejo, de 19 de abril de 2.000, *sobre la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas entre compañías de transporte marítimo de línea (consorcios)*, en su artículo 3.2 permite, bajo ciertas condiciones, adoptar acuerdos relativos a: a) Operaciones relacionadas con la explotación conjunta de servicios de transporte marítimo de línea regular, entre las que se encuentra, la determinación de los puertos de escala y la utilización conjunta de instalaciones portuarias (*pooling*), buques y oficinas de explotación. b) Los ajustes temporales de capacidad; c) la explotación o utilización en común de terminales portuarias y servicios conexos; d) La participación en uno o varios de los siguientes ‘*pools*’: de carga, de ingresos o de resultados; e) Los derechos de voto poseídos por el consorcio en la conferencia en que participan sus miembros; f) La utilización de una estructura de comercialización conjunta y/o la expedición de un conocimiento de embarque conjunto. g) Cualquier otra actividad accesoria a las anteriores.

mercado de mercancías transportadas cuando actúa en una conferencia y del 35% cuando actúa al margen de una conferencia (lo que ha de suceder necesariamente en las líneas que sirven a los puertos de la Unión Europea). Además, la norma europea *‘obliga a mantener un margen de independencia de las compañías que se integran dentro del consorcio’*. Lo que se concreta en la libertad que mantengan en cuanto a la posibilidad de pactar condiciones individuales y de ofertar servicios diferentes al resto de los miembros; de abandonar el consorcio sin sufrir ninguna penalización; así como de desarrollar de modo singular una actividad de comercialización. Pero particularmente significativa resulta, en relación con el supuesto examinado, la condición impuesta por el Reglamento de que *‘el consorcio y sus socios no deben causar ningún perjuicio a los puertos’*, a los usuarios ni tampoco a los transportistas comunitarios. Lo que podría evitar situaciones de cambio radical en el tráfico marítimo europeo en relación con la situación precedente. Debiendo además los armadores implicados convencer a las autoridades europeas de la competencia de que el acuerdo suscrito no superaba las cuotas de mercado indicadas ni restringiría de modo esencial la oferta –por ejemplo, con precios superiores o menor capacidad de acuerdos- que se traslada a los usuarios.

En última instancia, sin embargo, todas estas prevenciones de la *‘normativa europea antitrust’* no fueron necesarias por cuanto el Ministerio de Comercio de China no aceptó las condiciones impuestas para el funcionamiento de la Alianza P3. Haciéndolo público sus socios, de modo inmediato, a través de un comunicado conjunto el 17 de junio de 2.014 con la consecuencia de que renunciaban a continuar con el proyecto. Las dificultades percibidas avanzada la tramitación del expediente hicieron que la decisión china no constituyera ninguna sorpresa para los componentes del proyecto. Tanto es así que un mes antes, el 21 de mayo, ya habían retrasado la fecha de entrada en vigor del acuerdo hasta el otoño de 2.014, posponiéndose de esta manera la fecha inicial de mediados del ejercicio. Todo lo cual pone de manifiesto el celo con que las Autoridades de la Competencia nacionales y supranacionales tratan de evitar que mediante el juego de alianzas entre navieras se alcance una situación que propicie el *‘abuso de posición dominante’* en el mercado del transporte marítimo que aboque a una restricción efectiva de la competencia.

Entre las Autoridades Portuarias, la no aprobación de la Alianza P3 se ha tomado con serenidad pues, en cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que las grandes rutas previas *‘permanecían’* en el nuevo escenario que se proyectaba. Además, como señaló el Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, D. Rafael Aznar Garrigues, *“el mundo de las alianzas es irreversible y supongo que habrá un plan B y se constituirá una alianza potente”*. De modo que, a la espera de que se anunciaran nuevos acuerdos entre los armadores, el tiempo de transición que se abría se veía como una oportunidad para aplicar los respectivos planes estratégicos y ganar con ello en competitividad de modo que se pudiera atender mejor la demanda de las grandes navieras<sup>44</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con el estudio realizado por la Conferencia Mundial para el Transporte y el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD), denominado <<Transporte Marítimo 2.013>> (*Review of Maritime Transport 2013*), los

---

<sup>44</sup> Redacción, *El Consejo del Puerto de Valencia analizó los efectos de la retirada de la alianza P-3*, Marítimas, 1-7-14, Barcelona, p. 3.

movimientos examinados de las principales compañías navieras se inscriben dentro de un contexto de tráfico marítimo mundial tendente hacia una concentración empresarial de los armadores, reduciéndose el número de navieras existentes en cada país; y en el que, además, existe un cada vez menor número de líneas de servicio mediante el empleo de buques con mayor capacidad (con un crecimiento del 80% desde 2.005 en buques portacontenedores que, además, tienden a ir desprovistos de medios propios para el desembarque de la caja). Se trata con ello de ahorrar costes de funcionamiento y ofertar precios competitivos<sup>45</sup>.

La tendencia, por otra parte, resulta imparable por cuanto desde el año 2.008, con el impacto de la crisis económica, existe un exceso de capacidad en la flota mercante mundial por la disminución de mercancía transportada (el 52% de la cual es de contenedores). Lo que obliga a los armadores a mantener los fletes en un nivel muy bajo y el exceso continuará en los próximos años ya que los pedidos en curso de nuevos buques a los astilleros no permiten disminuir la oferta a las compañías marítimas. Situación que ha de compaginarse con unos puertos cada vez más intensivos en capital debido a la complejidad de las operaciones portuarias y de las estructuras necesarias para llevarlas a cabo. De modo que la tradicional mentalidad de rentabilidad a largo plazo de los gestores portuarios ha de combinarse con la eficiencia en la gestión. Y fruto de ello ha sido el reciente anuncio de dos nuevas alianzas entre las grandes compañías mundiales. La primera, bautizada como '*Ocean Three*' -que engloba a la naviera *China Shipping*, a la francesa *CMA-CGM* y a la árabe *UASC*- contaría con el visto bueno de las Autoridades de la competencia china dado que uno de sus miembros es nacional del país asiático a diferencia de lo que ocurrió con la famosa '*P3*' que unía solo a las tres grandes empresas armadoras europeas (*CMA-CGM*, *MSC* y *Maersk*). La nueva alianza tiene previsto ofrecer seis servicios semanales entre Asia y Europa y cuatro entre Asia y el Mediterráneo. Mientras que la segunda, que pasa a denominarse '*M2*', unirá al menos por una década a los dos socios restantes de la '*P3*' -*MSC* y *Maersk*-, las dos navieras más grandes del mundo- compartiendo el espacio de 185 buques capaces de mover 2,1 millones de toneladas con 21 servicios entre Asia y Europa, el Atlántico y el Pacífico. De manera que, si las nuevas alianzas se aprueban, las 16 navieras más importantes del mundo especializadas en el tráfico de contenedores se distribuirán en tan sólo cuatro grandes grupos (*G6*, *CKYHE*, *Ocean Three* y *M2*)<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> F. Vitoria/L. Dolz, *La negativa de China acaba con la P3*, Diario del Puerto, 18-6-14, Barcelona, p. 5. José Luis Zaragoza, *China bloquea la alianza de navieras que beneficiaba al puerto de Valencia*, Levante, 18-6-14, Valencia, p. 35. Araceli Muñoz, *China hunde la alianza de navieras P3*, Europa Sur, 18-6-14, Cádiz, p. 27.

<sup>46</sup> Vid. Conferencia Mundial para el Transporte y el Desarrollo de las Naciones Unidas (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD), Informe sobre el Transporte Marítimo 2.013 (<<Review of Maritime Transport 2.013>>), pp. 1-25, 35-50 y 87- 100. José Luis Zaragoza, *La nueva alianza mundial de navieras impulsará los tráficos del puerto de Valencia*, Levante, 11-9-14, Valencia, p. 52. Redacción, *Ocean Three: Nueva alianza entre navieras*, Revista del Sector marítimo, Ingeniería naval, 10-9-14, página digital ([www.sectormaritimo.com](http://www.sectormaritimo.com)).

#### **D.- La ampliación del Canal de Panamá como factor estratégico determinante para el futuro del comercio marítimo mundial y, por ende, de los puertos españoles.**

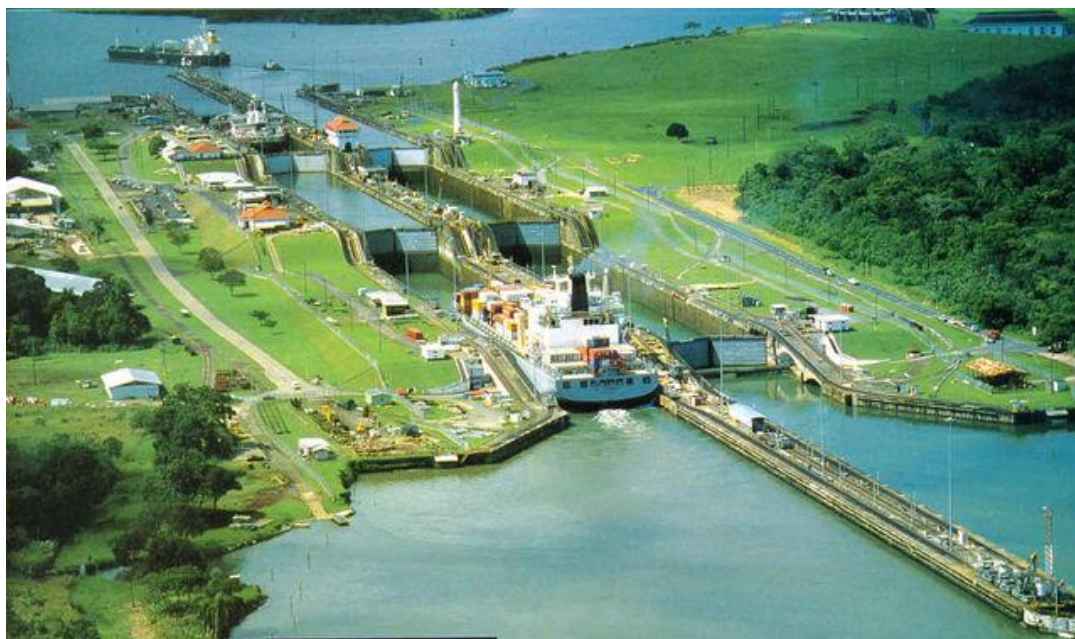
En el actual panorama del comercio marítimo mundial aparece como un factor clave, a la hora de realizar las futuras proyecciones de su evolución, la entrada en funcionamiento, a partir de diciembre de 2.015, de las obras de ampliación del Canal de Panamá presupuestadas en 3.800 M\$ (aunque se discute un sobrecoste adicional de 1.160 M\$). Una obra faraónica realizada por un consorcio internacional liderado por Sacyr pero en la que también participan otras compañías españolas como Indra o Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) y en la que se han empleado 5 millones de metros cúbicos de hormigón y 22.000 toneladas de acero. El proyecto consta de dos complejos de esclusas, con tres cámaras cada uno, una en el Pacífico y otra en el Atlántico. Pero lo realmente relevante son las consecuencias que dicha obra tiene para el tráfico marítimo mundial pues por los 78 kilómetros actualmente en servicio del Canal de Panamá vienen pasando diariamente una media de unos 14.000 buques (40 buques diarios) que abonan a la Autoridad del Canal una tarifa media de 50.000 dólares por las entre 20 y 30 horas que dura el recorrido. Y que en 2.016 pagarán por las nuevas vías entre 200.000 y 300.000 dólares por las sólo 8 horas que durará el recorrido. Además, mientras los antiguos canales permitían la navegación de buques mercantes con unas dimensiones máximas de 294 metros de eslora, 34 de manga y 12 metros de calado, – ‘*buques Post Panamax 1.988*’- transportando 5.000 contenedores. Ahora, con la entrada en servicio del nuevo juego de esclusas, se permitirá el tránsito de buques aún mayores – ‘*buques New Panamax 2.014*’- con una eslora máxima de 400 metros, 52 metros de manga y 15 de calado que pueden transportar hasta 14.000 contenedores. Quedando por lo tanto sólo fuera del acceso al canal los mayores barcos actualmente existentes –los ‘*Triple-E 2.013*’- que a plena capacidad pueden transportar hasta 18.000 TEUS lo que, a su vez, da oportunidad de negocio a los puertos de California (como los de ‘*Long Beach*’ y Los Ángeles en EE.UU. de América; o el de Lázaro Cárdenas en México).

Las grandes navieras se encuentran encantadas con este nuevo escenario y las posibilidades que abre de nuevas rutas para sus grandes barcos. De manera que armadoras como Maersk ya han solicitado utilizar las nuevas instalaciones cuando entren en funcionamiento. Lo que, en definitiva, plantea la cuestión de qué parte del comercio marítimo actualmente existente entre Asia-Europa que transita por la ruta del Índico y el Mediterráneo se va desviar hacia la ruta del Pacífico y el Atlántico. Que, en caso de ser importante, podría afectar a los puertos del Mediterráneo español, como Barcelona o Valencia, y beneficiar, en teoría, a los puertos atlánticos como los de Vigo o A Coruña. Sin embargo, a este escenario se ha sumado un nuevo elemento que viene a nivelar en parte o totalmente la situación futura. Se trata del anuncio hecho público el 5 de agosto de 2.014 por el Presidente egipcio, el General D. *Abdel Fattah el Sisi*, de realizar también obras de ‘*excavación en seco*’ para la construcción de un nuevo canal interoceánico de 35 kilómetros que discurrirá paralelo al existente y otras de ‘*profundización y ampliación*’ de los 37 kilómetros ya en servicio, por el que discurren anualmente 17.000 buques mercantes, por un consorcio de 17 empresas egipcias bajo la supervisión del ejército, con un coste aproximado de 4.000 M\$ (3.000 M€) y que estaría concluido en 2.015. Se pretende además aprovechar el nuevo canal de navegación para construir una amplísima zona logística e industrial de apoyo, un ‘valle de tecnología’,



puertos, zona de reparación naval e incluso un “resort” para la escala de cruceros turísticos por valor de otros 4.000 M\$. Las nuevas instalaciones permitirán a 97 buques pasar a diario, en vez de los 49 actuales, mediante un sistema de navegación en sentido único por cada canal, reduciéndose el tiempo de paso de 11 a tan sólo 3 horas<sup>47</sup>.

### Obras de ampliación del Canal de Panamá.



**Ilustración 76**

Fuente: El Confidencial, 2.014<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Jorge Pan, *Los puertos exteriores clave para que las nuevas rutas atlánticas recalén en Galicia*, ABC (Edición Galicia), 2-3-14, Galicia, p. 96. Xavier Mas de Xaxà, *Panamá un país abierto en Canal*, La Vanguardia, 2-3-14, Barcelona, p. 13. Fernando González Laxe, “Para ser competitivos hay que evitar la rivalidad entre los puertos gallegos”, Diario de Bergantiños, 28-3-14, Bergantiños, p. 19. Tamara Vázquez, *El canal de Panamá una obra de ingeniería faraónica*, Expansión (Fin de Semana), 9-8-14, Madrid, p. 6. José Luis Zaragozá, *Suez da alas al puerto de Valencia*, Levante, 9-8-14, Valencia, p. 39. Redacción, *Al igual que Panamá, Egipto ampliará el Canal de Suez*, La Jornada, 7-8-14, página digital ([www.lajornadanet.com](http://www.lajornadanet.com)). Redacción, *Egipto anunció la ampliación del canal de Suez*, Mundo Marítimo, Información Marítima de América Latina, 8-7-14, página digital ([www.mundomaritimo.cl](http://www.mundomaritimo.cl)). Pablo Ximénez de Sandoval, *California compite con el Canal de Panamá*, El País (Negocios), 12-10-14, p. 20.

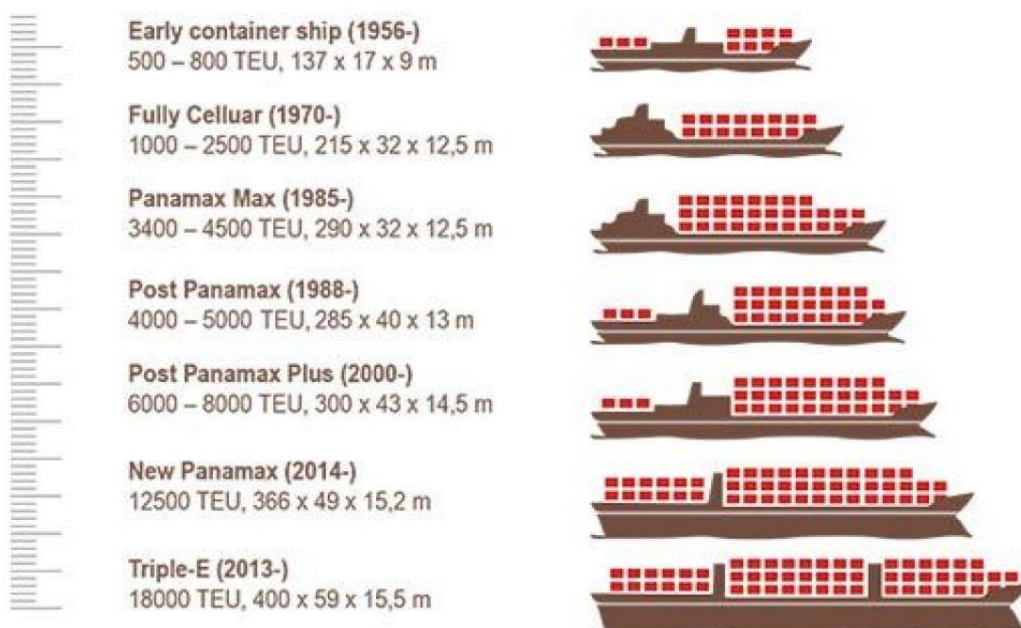
<sup>48</sup> El Confidencial Digital, *Sacyr carga contra Panamá: Licencias municipales y tasas del Medio Ambiente han provocado sobrecostes en las obras del Canal*, El Confidencial, 3-1-14, página digital ([www.elconfidencialdigital.com](http://www.elconfidencialdigital.com)). Imagen recogida el 14-8-14. Vid. también Redacción, *Los impresionantes números del Gran Canal de Nicaragua*, BBC Mundo, 22-12-14, en la página digital ([www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)) que suma a este panorama internacional el 22-12-14 la ceremonia de inicio de las obras del proyecto del <<Gran Canal de Nicaragua>> que contará 278 km de longitud, auspiciado por el Gobierno Nicaragüense presidido por D. Daniel Ortega y la empresa HKND, con sede en Hong Kong, presidida por D. Wang Jing, que pretende estar en servicio en 2.020, tras una inversión de 50.000 M\$.

## La evolución de los barcos portacontenedores.

### *The evolution of container ships*

TEU: twenty-foot equivalent units, length x width x depth below water in metres

Source: The Geography of Transport Systems, Jean-Paul Rodrigue



### Ilustración 77

Fuente: El Confidencial, 2.013<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> E. Sanz, *Tres puertos españoles, entre el top 20 que se disputa el 'boom' del comercio marítimo*, El Confidencial, 22-11-13, página digital ([www.elconfidencial.com](http://www.elconfidencial.com)). Infografía recogida el 11-8-14.



**El Canal de Suez conecta el Mar Rojo con el Mediterráneo.**



**Ilustración 78**

Fuente: La Jornada, 2.014<sup>50</sup>.

**E.- En los últimos años, se ha impulsado un amplio desarrollo de los servicios comerciales en los grandes puertos del sistema de interés general como, por ejemplo, en Algeciras, convirtiéndose en pieza esencial del “tejido económico portuario”.**

Un ejemplo de Autoridad Portuaria que ha experimentado un fuerte crecimiento en la prestación de los servicios comerciales durante los últimos años es el de la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras (APBA). Y ello por razones tanto de posicionamiento geoestratégico como de orientación del conjunto de la comunidad portuaria para conseguir la máxima especialización y calidad en todos los servicios que pueden ofrecerse a los buques de carga. Así, como consecuencia de esta conjunción de factores en la bahía algecireña, el puerto ha evolucionado hasta posicionarse como uno de los enclaves más atractivos en las rutas de tráfico internacional para el suministro de combustible a los buques.

Cinco compañías realizan labores de suministro de fuel fuera del puerto a los numerosos portacontenedores, graneleros y petroleros que cruzan el estrecho de Gibraltar en ambos sentidos (*Cepsa Marine Fuel*, *Repsol*, *BP*, *Aegean*, *Bominflot* y *Península Petroleum* cargan sus gabarras en las instalaciones que poseen en tierra *Cepsa*, *CLH* y *Vopak*). Aunque en el ejercicio 2.013 hubo un descenso del consumo a

<sup>50</sup> La Jornada, por un periodismo objetivo y pluralista, *Al igual que Panamá, Egipto ampliará el Canal de Suez*, 7-8-14, página digital ([www.lajornadanet.com](http://www.lajornadanet.com)). Imagen recogida el 14-8-14.

nivel mundial y también del suministro en el puerto de Algeciras debido a la técnica de <<low streaming>> que permite a las embarcaciones navegar con un nivel de gasto de combustible muy bajo debido a una velocidad mantenida de navegación a lo largo de la ruta (un descenso de 5 millones de toneladas a 3,7 millones de toneladas de 2.011 a 2.013).

La venta de combustible a los buques, cuando se desarrolla fuera de las aguas del puerto, es conocida como <<bunkering>>. Y la misma ha descendido drásticamente, en mayor medida que la venta de combustible marino en general, hasta el punto resultar prácticamente nula a partir de la primavera de 2.014, debido a la denuncia de la actividad que tiene su origen en la vecina Gibraltar por daños medioambientales por parte de grupos ecologistas, sobre todo de Verdemar-Ecologistas en Acción, y al mejor servicio que se presta en puerto. En este punto, cabe recordar que la bahía algecireña se encuentra calificada por la Unión Europea como Lugar de Interés Comunitario desde el punto de vista ambiental (LIC). Motivo por el cual se prohíbe expresamente “*el fondeo permanente de buques tanque dedicados al suministro de combustible en las aguas comprendidas dentro del espacio protegido*”<sup>51</sup>.

Pero además, en el interior del recinto portuario, ha tenido lugar un espectacular crecimiento de las concesiones de almacenamiento y distribución de hidrocarburos ante el incremento de la actividad portuaria debido a la nueva terminal de contenedores y la ampliación del recinto de Isla Verde Exterior. En concreto, me estoy refiriendo a la autorización concedida en 2.014 a la Sociedad <<Vopak Terminal Algeciras, S.A.>>, para un almacenamiento adicional de 803.880 m<sup>3</sup> de productos petrolíferos de clase <<B>> (gasolina, nafta y queroseno) y <<C>> (gasoil y fueloil), lo que supone alcanzar un volumen total de almacenamiento de 1.286.649 m<sup>3</sup>. Sumando los de la ampliación con los 403.000 m<sup>3</sup> de las instalaciones que se inauguraron en marzo de 2.013<sup>52</sup>. Evidentemente, el crecimiento de la actividad comercial de suministro de combustible derivado del petróleo también se extiende a los vehículos industriales que realizan su actividad de transporte de mercancías en tierra. Razón por la cual, en el recinto de la bahía de Algeciras se han otorgado en 2014 alguna nueva concesión de venta directa de fuel<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Cándido Romaguera, *Las gasolineras flotantes reducen su presencia en el estrecho de Gibraltar*, El País, Edición Andalucía, 28-1-14, Sevilla, p. 21. Luis Ayllón, *La presión de España acaba con las <<gasolineras flotantes>> en Gibraltar*, ABC, edición nacional, 12-5-14, Madrid, p. 28.

<sup>52</sup> Rubén Rosón, *Vopak obtiene la autorización ambiental para su ampliación*, Viva Campo Gibraltar, 4-3-14, Cádiz, p. 3.

<sup>53</sup> A.M., *Cepsa obtiene la concesión de una gasolinera en Isla Verde Exterior*, Europa Sur, 4-3-14, Cádiz, p. 23.

**F.- Especial referencia al desarrollo del servicio comercial de suministro de gas natural licuado (GNL) como combustible para buques por los puertos tecnológicamente más avanzados del sistema.**

Al mismo tiempo que se desarrollan las actividades que he reseñado, conviene destacar la estrategia global que se está impulsando por el Gobierno, las Autoridades Portuarias y las empresas del sector para el desarrollo del servicio de prestación de gas natural licuado (GNL). En principio, como <<**combustible genérico más limpio y barato que los derivados del petróleo**>>; del que España es además líder en su distribución y almacenamiento con una capacidad de regasificación del 36,5 % del total de europeo. Hasta el punto de que se está proyectando la construcción de un nuevo gaseoducto con Francia a través de Cataluña, el llamado <<*Midcat*>>, del que sólo haría falta por el lado español el tramo entre Figueras (Girona) y la frontera francesa con un coste de 85 M€ -que ya se recoge en la agenda europea pero del que falta por concretar la construcción en el lado francés- que permitiría la salida de 15,1 bcm (millones de metros cúbicos), -lo que equivaldría a poder aportar el 12% del gas ruso que pasa actualmente por Ucrania- junto con los de Larrau (Navarra) e Irún (Guipúzcoa), frente a los 28 bcm de consumo interno. Lo que según Antoni Peris, Presidente de la Asociación Española del Gas (Sedigás), *“reduciría las tensiones geoestratégicas entre Europa y Rusia al pasar este producto por Ucrania”* y hace que se perciba España *“como una solución a este problema”*<sup>54</sup>. Pero para ello, según el Presidente de Reganosa -que cuenta con la planta regasificadora de Mugaros en el Ferrol-, D. José María Paz Godoy, *“es necesario aumentar la integración de las plantas. Reganosa puede hacer una gran contribución a la seguridad del suministro en la Península y en todo el continente -recibiendo el gas procedente de Estados Unidos- pero es perentoria la conexión por gaseoducto con la Meseta y con la nueva entrada a Portugal a través de Zamora”*.

Asimismo, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, el sistema de puertos de interés general del Estado y el sector nacional del gas promueven una estrategia específica para fomentar su <<**uso como combustible por los buques**>>, en un principio de tránsito, en los grandes puertos españoles como los de Algeciras y Barcelona. Dado que el 90% del comercio mundial se transporta por mar y que este tipo de combustible es más barato que el fuel y menos contaminante, parece acertado que los Organismos portuarios promuevan su uso. Sobre todo si tenemos en cuenta que las más modernas normas medioambientales establecen niveles máximos de contenido de dióxido de azufre en las emisiones de los buques. Pero además, en relación con nuestro país, hemos de considerar, que actualmente el 30% de las instalaciones europeas de GNL se encuentran en España; contamos con 7 plantas de regasificación y poseemos el 38% de la capacidad de almacenamiento de toda Europa. Así, ante nuestra posición avanzada en este sector y la perspectiva favorable para su desarrollo, el Senado Español aprobó el 13 de marzo de 2.014 en el seno de la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático una <<*Ponencia de las vertientes técnica y económica de la utilización del gas natural licuado (LNG) como combustible marino*>> en la que formula 15 recomendaciones después de oír a los técnicos más cualificados en

---

<sup>54</sup> Conchi Lafraya, *España aportaría el 12% del gas ruso a Europa con el Midcat*, La Vanguardia, 28-5-14, Barcelona, p. 49.

representación de empresas, ecologistas, universidades, armadores, constructores de motores o Administraciones públicas<sup>55</sup>.

El puerto barcelonés fue, en concreto, el lugar de desarrollo del <<Proyecto APICE, de mitigación de emisiones marítimas y portuarias para la mejora de la calidad del aire>> concluido en febrero de 2.013 y desarrollado por el CSIC-IDEA y por el EUCC con financiación del programa Med-Feder que ha estudiado la contribución del puerto de Barcelona a la calidad del aire del área metropolitana y ha propuesto acciones para su mitigación. Contempla el puerto de Barcelona como un “polo de desarrollo” por lo que, en ningún caso, compromete su crecimiento. Pues bien, entre las medidas propuestas se encuentra la “promoción del GNL como combustible de buques” pues resulta “en este momento un combustible comercialmente viable para el transporte marítimo y ofrece perspectivas de reducción de un 25% de CO<sub>2</sub>, la eliminación completa de las emisiones de dióxido de azufre y de cerca del 90% de reducción de las de óxido de nitrógeno. De hecho, amplía la propuesta de uso del GNL a la flota de remolcadores, a los camiones de transporte que entran en la zona portuaria, a los trenes que circulan por el puerto y a la propia maquinaria de manipulación de mercancías. Medidas a las que podría unirse la distribución de gas a escala europea mediante la llegada de los enormes excedentes de Argelia a través de la conexión submarina del Medgaz<sup>56</sup>.

En este punto, España en su conjunto se encuentra un paso por delante de la mayoría de los países con una red bastante completa de terminales de GNL. Además, el puerto de Algeciras está participando en un proyecto de diseño de una gabarra que suministre este tipo de combustible a buques. Todo ello dentro de una estrategia global impulsada por la Unión Europea que tiene previsto invertir 2.100 M€ hasta 2.025 para la instalación de surtidores fijos y móviles en, al menos, 139 puertos de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-E) para conseguir que se emplee una energía limpia en el transporte europeo y que, a la vez, se reduzca la dependencia del petróleo en un 94%. Un 84% del cual, además, debe ser importado<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales Núm. 333, 2 de abril de 2.014, pp. 2 a 25. Juana Francis Pons Vila, Senadora por Menorca, *El gas natural licuado como combustible marino*, Menorca Diario Insular, 29-4-14, Menorca, p. 15. Se concluye que el GNL como combustible para buques representa para España grandes oportunidades de diversificación de su dependencia energética; de exportación de tecnología desarrollada en logística, manipulación y uso de GNL; para generar empleo neto en ingeniería; de creación de infraestructuras, construcción naval y operaciones de mantenimiento de motores y equipos. Entre las recomendaciones alcanzadas destacan especialmente las de planificar la instalación en el plazo de 2 años de la infraestructura necesaria para la distribución de GNL en los puertos españoles incluidos en la RET-T y propiciar su instalación en el resto en un plazo razonable; arbitrar las ayudas que permitan a los armadores adquirir nuevos buques que utilicen GNL como combustible; y liderar el cambio europeo aprovechando nuestro desarrollo tecnológico y el uso del gas del Norte de África e Iberoamérica mediante la creación de una Mesa Intersectorial.

<sup>56</sup> Vid. CSIC-IDAEA y Centro Mediterráneo EUCC, *Plan Apice de Mitigación de emisiones marítimas y portuarias para la mejora de la calidad del aire*, página digital ([www.apice-project.eu](http://www.apice-project.eu)), febrero de 2.013, Barcelona, pp. 28 a 40. Robert Tornabell, *Catalunya y la nueva logística*, La Vanguardia (Dinero), 20-7-14, Barcelona, p. 6.

<sup>57</sup> Redacción, *Barcelona aspira a convertirse en ‘hub’ de GNL, la energía del futuro*, Marítimas, 17-1-14, Barcelona, p. 3. Redacción, *El puerto de Algeciras punto estratégico, España está bien situada en el negocio de suministro del GNL*, Diario del Puerto, 24-3-14, Barcelona, p. 2. Felipe Alonso, *La UE prevé una inversión de 2.100 millones de euros para surtidores de GNL en 139 puertos*, El Economista, Ed. El Lunes, 14-4-14, Madrid, p. 21.

## Proyecto de red logística piloto de GNL a buques en el Mediterráneo Occidental

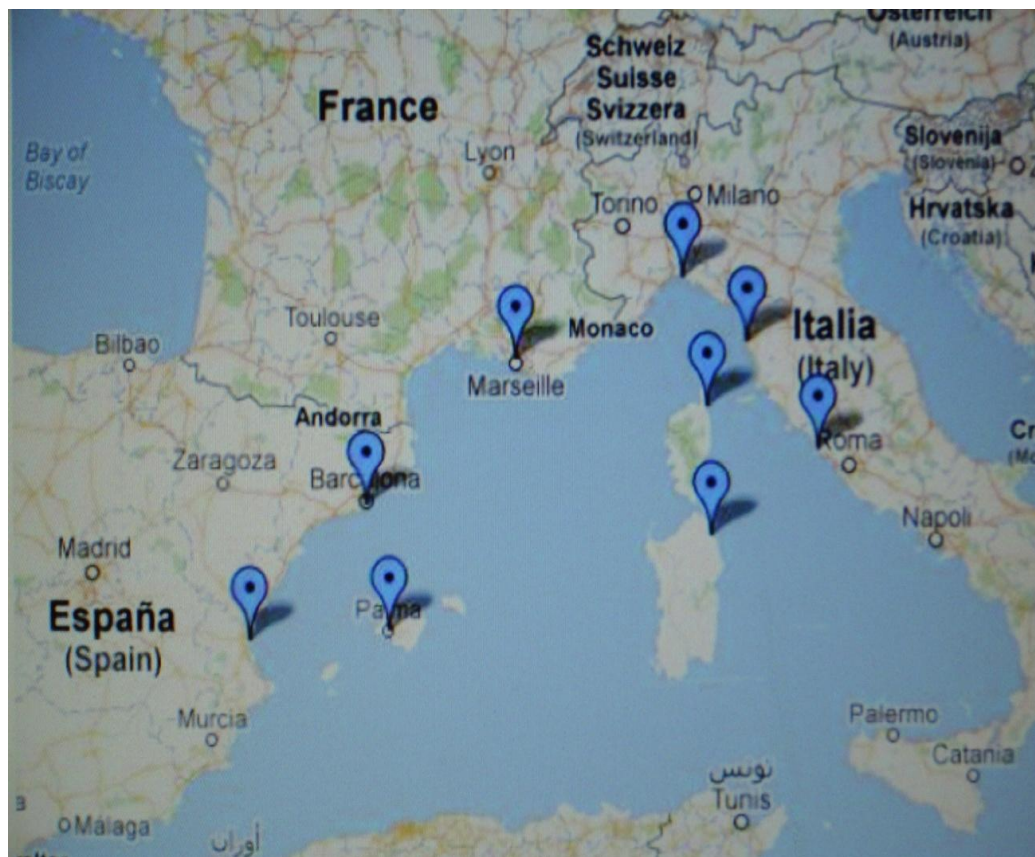


Ilustración 79

Fuente: Plan APICE<sup>58</sup>.

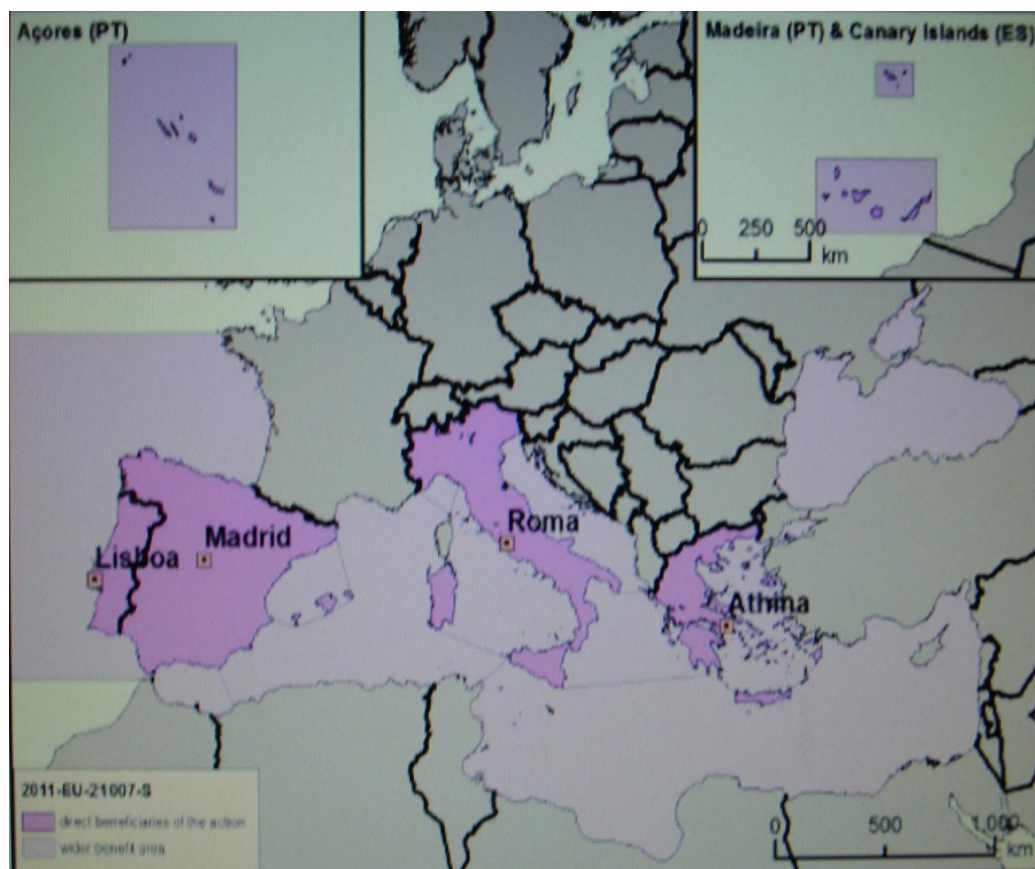
En el plano europeo, la acción de mayor envergadura para conseguir la rápida utilización del gas natural licuado en el transporte marítimo está constituida por el <<Plan de Acción COSTA>> (calificado como proyecto prioritario de la Red Transeuropea de Transporte) que comenzó en febrero de 2.012 con la participación de Francia, Grecia, España y Portugal bajo la coordinación de Italia, que se marcó como objetivo el estudio y el desarrollo de las condiciones necesarias para que fuera factible el uso del GNL por buques en el Océano Atlántico, el Mediterráneo y el Mar Negro. Una vez desplegada la investigación, se pretende aprobar un Plan Director para el uso del GNL en las líneas de *Short Sea Shipping* (SSS) del Atlántico Norte y el Mediterráneo, así como de cruceros de larga distancia hacia las Islas Azores y Madeira. El proyecto que concluyó en 2.014, después de ser presentado en el Parlamento Europeo por el Ministro Italiano de Transportes, servirá para mejorar el potencial de las autopistas del mar y del SSS, disminuyendo los costes del transporte y reduciendo las

<sup>58</sup> P. Pérez, C. Pérez, J. Pey, N. Pérez y P. Jiménez, *Plan Ápice Barcelona, Mitigación de emisiones marítimas y portuarias para la mejora de la calidad del aire*, febrero de 2.013, Centro Mediterráneo EUCC, CSIC-IDAEA y Universidad de Murcia, figura 3.7, p. 27.



emisiones de CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> y SO<sub>x</sub> en su conjunto con lo que se logrará incrementar la eficiencia energética en los corredores de transporte, desarrollando el GNL como alternativa a los actuales combustibles utilizados en la industria marítima y contribuyendo a construir un mercado de gas más estable.

### Ámbito geográfico del proyecto <<Acción Costa>>.



**Ilustración 80**

Fuente: Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T)<sup>59</sup>.

Con anterioridad, la Comisión Europea ya había publicado un importante estudio el 20 noviembre de 2012 sobre el suministro de GNL en la región del Báltico (<<*Analysis of costs and benefits of regional liquefied natural gas solution in the east-baltic area*>>), una región que junto con el Mar del Norte constituye una zona ECA (*Emission Controlled Area*) desde el 1 de enero de 2015, de modo que sólo los buques

<sup>59</sup> Mapa recogido por la página digital <compromisorse.com> sobre responsabilidad social corporativa con fecha 3/04/2012, visto como infografía el 10 de junio de 2014. También empleado por P. Pérez, C. Pérez, J. Pey, N. Pérez y P. Jiménez, *Plan Ápice Barcelona, Mitigación de emisiones marítimas y portuarias para la mejora de la calidad del aire*, febrero de 2013, Centro Mediterráneo EUCC, CSIC-IDAEA y Universidad de Murcia, figura 3.6, p. 25.

menos contaminantes pueden operar en ellas. Pues bien, en dicho estudio, después de indicar el emplazamiento más adecuado para una terminal de GNL, propuso un marco estratégico para que los Estados miembros y los promotores adoptaran las decisiones más adecuadas. E identifica la infraestructura necesaria para el buen funcionamiento del mercado interno y la garantía de seguridad del suministro en la región.

Preguntado D. José Luis Almazán, coordinador español del proyecto Costa, por las ventajas del uso del gas natural licuado por buques contestó, sin dudar, que son dos: *“Por un lado el gas natural produce menos emisiones a la atmósfera que el fuel, ya que no emite azufre. Y por otra las emisiones de nitrógeno son menores. Por tanto, desde el punto de vista ambiental, el GNL es un combustible mucho más limpio y ecológico que el petróleo. Pero hay otro elemento añadido, como hay más gas natural que petróleo, es previsible que la evolución del precio del gas y el petróleo sea favorable hacia el gas natural, por lo que será más barato”*.

En cuanto al futuro del mercado del gas licuado en los buques indica que: *“ningún naviero se arriesga a construir un barco nuevo en gas sin tener garantizado el abastecimiento. Y por otra parte, los suministradores de gas no se arriesgan a invertir en abastecimiento de gas si no tienen clientes. Por ello se plantea una línea de posibles subvenciones de la Unión Europea destinadas a resolver este problema inicial, aunque sin plantear el negocio basado únicamente en las subvenciones”*. Además, en cuanto a la evolución de la fase de despegue comenta que *“con toda probabilidad, se comenzará con suministro desde camiones, con alguna barcaza por fachadas marítimas, que en su primera fase de desarrollo deberá estar subvencionada, y existirán unos puertos de referencia –los puertos con regasificadora- que estimularán y darán facilidades para las instalaciones satélites de bunkering con GNL”*. De modo que la evolución en nuestro país se encuentra garantizada pues considera que *“la flota de camiones cisterna existente en España, así como sus conductores y el personal de las regasificadoras, junto con los profesionales especializados en GNL, hacen que España ocupe una posición privilegiada en Europa y en el mundo”*. Y en este futuro mercado del GNL para buques todas las empresas españolas están dispuestas a entrar (Enagás, Sagas, Reganosa, como almacenistas; y Gas Natural Fenosa, Endesa, Cepsa, Repsol, British Petroleum, Shell o Galp, como distribuidores) ya que en el mar se está quemando actualmente entre el 5 y el 10% de la producción mundial de petróleo por lo que hay campo para todas las empresas<sup>60</sup>.

El empleo de este tipo de combustible será una exigencia de la Unión Europea para los puertos que formen parte de la Red Transeuropea de Transporte. Y, además, a partir de 2.020, por acuerdo de la Unión Europea y de la Organización Marítima Internacional (OMI) se exigirá a los buques que atraquen en los puertos europeos el uso de combustibles más respetuosos con el medio ambiente. Dicha exigencia se adelanta a 2.015 para el caso de las denominadas <<áreas de emisión controlada>> (*Emission Controlled Areas, ECAs*), tal y como es el caso del Norte de Europa y Norteamérica<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Redacción, José Luis Almazán: “Bruselas garantizará el suministro marino de gas natural licuado para el año 2.025”, *El Economista*, Energía, 24-4-14, Madrid, pp. 48 y 49. A. Guerrero, *La flota de camiones cisterna garantiza el suministro marítimo de GNL en España*, *El Vigía* (Edición Nacional), 14-7-14, Barcelona, pp. 16 y 17.

<sup>61</sup> Redacción, *El puerto pionero en la regulación del gas*, *Viva Huelva*, 25-4-14, Huelva, p. 4.

**Áreas de control de emisiones (SECAs) definidas por la OMI en Norteamérica y el Norte de Europa y de posible definición en un futuro próximo.**



**Ilustración 81**

Fuente: DNV-GL<sup>62</sup>.

Otros puertos que están apostando también por el desarrollo del GNL son los de Bilbao y Huelva. En la dársena bilbaína, Bahía de Bizkaia Gas, S.L., solicitó el 24 de abril de 2014 a la Autoridad Portuaria de Bilbao la modificación de la concesión de su titularidad en Zierbena, consistente en la modificación del objeto concesional, de modo que le permita llevar a cabo actividades complementarias relacionadas con la actividad autorizada de explotación de una planta regasificación de GNL y pantalán para el atraque de buques, y en especial la carga de barcos de GNL, el bunkering o el suministro a través de cisternas para el consumo en medios de transporte (suministro a gasolineras de GNL). El objetivo de Bahía de Bizkaia Gas, S.L., es el de suministrar GNL a los barcos que lo usan como combustible al tiempo que mantiene su actividad. El modo de distribución de GNL evolucionará por etapas: camiones cisternas/depósitos móviles; mediante gabarra especial; y finalmente mediante buque costero de mayor tamaño y capacidad de carga que sea capaz de suministrar a los Puertos de la

<sup>62</sup> Vid. DNV-Wold-ECA, ([www.green4sea.com](http://www.green4sea.com)) recogido como infografía el 23 de febrero de 2015. Vid. también *Maritime Propulsion*, 'SOx Emission Controlled Areas' (SECAs), infografía vista a 10 de junio de 2014.



Comunidad Autónoma del País Vasco y de otras Comunidades Autónomas<sup>63</sup>. En la misma fecha, el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Huelva, con su Presidenta Dña. Manuela de Paz al frente, por su parte, aprobaba la primera regulación para la prestación del servicio comercial de gas natural licuado en el conjunto de los puertos españoles. Como prueba del interés del puerto onubense por posicionarse cuanto antes en el futuro mercado de aprovisionamiento a los buques que cubren las rutas internacionales, ampliando su catálogo de servicios y captando nuevos tráficos pues se trata del único puerto ubicado en las inmediaciones del estrecho de Gibraltar que cuenta con una planta regasificadora, la de Enagás<sup>64</sup>.

En la promoción del GNL como combustible del futuro para el transporte marítimo destaca el Noroeste español, aunque sin olvidar al vecino Puerto de Santander que también quiere participar mediante la construcción de una instalación de almacenamiento para el abastecimiento de gas a buques. En primer lugar, cabe mencionar en Galicia el proyecto que presentó la empresa Reganosa ubicada en el Ferrol, concretamente en Mugardos, el 5 de mayo de 2.014 denominado <<*Hub de gas natural licuado en el noroeste de la Península*>> para convertir la dársena ferrolana en el mayor centro de distribución de gas natural licuado del noroeste español, con dimensión internacional, aprovechando su magnífica ubicación en la ruta del Atlántico por la que transitan 40.000 barcos anualmente. Cuenta ya con una planta regasificadora y con un astillero especializado en buques metaneros. Se trataría de investigar la posibilidad de llevar a cabo actuaciones e inversiones para desarrollar esa actividad en la zona. En concreto, se proyecta crear una nueva infraestructura de distribución de gas por parte de Reganosa que iría acompañada por el diseño de buques cisterna para el abastecimiento a otros buques en el mar o eventualmente a otros puntos de distribución. El proyecto que se desarrollará durante 2.014 y 2.015, con un presupuesto de 1,2 M€ financiado en un 50% por fondos europeos a través del programa de la red transeuropea de transporte (RTE-T, NET-T en inglés), ha sido calificado como <<excelente>> por la Unión Europea y cuenta con la participación de la Xunta de Galicia, la Universidad de Santiago de Compostela, la Autoridad Portuaria de Vigo y Navantia. Por otra parte, dado el previsible incremento del uso de este combustible por el tráfico marítimo (que según la empresa Det Norske Veritas, DKV, pasará de 48 buques a unos 1.000 en el 2.020 existiría una oportunidad de trabajo para los astilleros especializados como Navantia. Según explicó el Presidente de la compañía, D. José María Paz Godoy, dado que otros diez puertos españoles están tomado posiciones ha de tenerse en cuenta que <<*no estamos solos en el camino, y va a haber que hacerlo muy bien y operar con excelencia*>><sup>65</sup>. Pero no cabe olvidar que, en segundo lugar, la Autoridad Portuaria de

---

<sup>63</sup> Jaime Pinedo, *BBG prepara su planta del Puerto de Bilbao como punto de suministro de GNL de buques*, Diario del Puerto, 25-4-14, Barcelona, p. 11.

<sup>64</sup> Redacción, *El puerto pionero en la regulación del gas*, Viva Huelva, 25-4-14, Huelva, p. 4. Redacción, *El puerto de Huelva regula el suministro del gas natural licuado a buques*, Diario del Puerto, 25-4-14, Barcelona, p. 2. Raquel Montenegro, *El puerto se vuelca en el mercado del gas para aumentar sus tráficos*, Huelva Información, 16-6-14, Huelva, p. 7.

<sup>65</sup> Redacción, *Reganosa prevé crear un centro de distribución de gas natural para buques*, La opinión de A Coruña, 6-5-14, A Coruña, p. 37. Beatriz Couce, *Ferrol se posiciona en la UE como foco de suministro de gas a barcos*, La Voz de Galicia, 6-5-14, Edición General, Galicia, p. 34. Lorena Palleiro, *Ferrol aspira a centro de distribución de GNL a buques*, Expansión, 6-5-14, A Coruña, p. 14. En cuanto a la referencia a otros puertos posicionados en la expansión del gas natural licuado, Felipe Alonso, *La UE prevé una inversión de 2.100 millones para surtidores de GNL en 139 puertos*, El Economista, Edición El Lunes, 5-5-14, Madrid, p. 14, da la siguiente lista de puertos en los que es posible el desarrollo de GNL:

Gijón-El Musel lidera el proyecto europeo denominado <<Blue Change>> orientado a estudiar todo lo relacionado con el gas natural licuado (GNL) como combustible utilizado para la propulsión de barcos. Para poner a Gijón en el mapa gasístico español, la Presidenta de la Autoridad Portuaria, Dña. Rosa Aza, baraja como opción más sencilla la de que la iniciativa privada se anime a construir una barcaza de suministro de gas; aunque también existe, como en otros sitios, la alternativa de que se haga desde un punto fijo en tierra (al modo de las gasolineras) o mediante camiones. En cualquier caso, resulta prioritario el comienzo de la distribución de gas a corto plazo pues promovería que, a su vez, fuera más fácil concluir el proyecto de la planta ‘regasificadora de Enagás’ que paralizó el Gobierno de la Nación debido al descenso del consumo que se produjo por la crisis económica de 2.008. La barcaza, por lo demás, seguiría siendo útil en caso de entrada en servicio de la citada planta (que permitiría almacenar gas a gran escala e incluso distribuirlo a otros países). Además ha de tenerse en cuenta que, a medida en que el gas natural licuado se vaya implantado en el mercado como combustible marino, será cada vez más necesario contar con puntos fijos de distribución de gas en las dársenas para abastecer a los buques ferris de líneas regulares que atracan habitualmente en las mismas. Debiendo resaltarse, la reciente modificación del Texto Refundido que ha permitido la introducción de un coeficiente corrector de 0,5 a la cuota íntegra de la tasa del buque cuando el buque en cuestión utilice GNL<sup>66</sup>.

## **2.- CONSECUENCIAS ECONÓMICAS SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LAS RESPECTIVAS ZONAS DE INFLUENCIA DE CADA PUERTO.**

### **A.- La pujanza comercial de determinadas Autoridades Portuarias como APBA y Vigo, consecuencias.**

La actividad de nuestros puertos de interés general ha seguido, en términos generales, en los últimos años una línea ascendente en cuanto al tráfico comercial al que sirven. No obstante, ha habido casos sobresalientes que demuestran la pujanza de determinados enclaves portuarios para servir a las nuevas rutas internacionales por su estratégica situación geográfica así como por la calidad y eficiencia de los servicios portuarios y comerciales que ponen a disposición de las compañías navieras. El exponente más claro de crecimiento sostenido y excelente posicionamiento en el mercado portuario internacional lo representa la Autoridad Portuaria Bahía del Algeciras. Baste para ello con decir que, por ejemplo, el Puerto de Tarifa se situó en 2.013 como el segundo puerto de España en el transporte de pasajeros y automóviles, contabilizando un total de 1.418.003 pasajeros y de 270.125 automóviles (un +27,5% y

---

Ferrol, Gijón, Santander, Bilbao, Barcelona, Valencia, Cartagena, Málaga, Algeciras, Huelva, Tenerife y Las Palmas. Y apunta a proyectos ya programados o en desarrollo, además de los citados, en Santander, Barcelona, Valencia y Cartagena. A los que habría que añadir muy probablemente el de Vigo a tenor de la intención de la Ministra Dña. Ana Pastor de solicitar a la Comisión Europea su inclusión como punto de suministro de gas. Vid. Redacción, *El puerto de Vigo aspirará a albergar un punto para el suministro de gas*, Diario de Pontevedra, 21-5-14, Pontevedra, p. 44. Irma Cuesta, *El puerto de Santander se prepara para suministrar gas licuado a buques*, El Diario Montañés, 6-8-14, Santander, p. 2.

<sup>66</sup> N. Prieto, *El puerto prevé suministrar gas a los barcos aunque siga parada la regasificadora*, El Comercio, 27-5-14, Gijón, p. 3. Vid. la DF 17ª de la Ley 36/2.014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2.015.

+34,7% respecto de 2.012) colocándose en el segundo del ranking nacional sólo por detrás de su vecino Algeciras, ambos integrados en la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras (APBA). Mientras que, en cuanto al movimiento de mercancía en general, también en 2.013, Algeciras se mantuvo como el quinto puerto de la Unión Europea, con 74,6 Mt (+8,5%), muy por delante del siguiente puerto español que fue Valencia con 52,4 Mt. Y es que Algeciras ofrece una inmejorable posición para el trasbordo de contenedores justo a la salida del Estrecho de Gibraltar de los buques procedentes del Lejano Oriente y además constituye el punto óptimo de conexión entre la Península Ibérica y el vecino Marruecos. A lo que ha de sumarse que durante las últimas décadas se ha ido dotando de modernas terminales. De modo que tanto ‘*APM Terminals Algeciras*’ como ‘*Total Terminal International Algeciras*’ son capaces de atender a los mayores buques de flota mercante mundial, los triple EEE. Con la consecuencia evidente de generar un número importante de trabajos para atender a los servicios portuarios y comerciales, de modo que los buenos resultados cosechados en 2.013 generaron 624 empleos netos fijos y eventuales entre las 89 principales empresas de la ‘*comunidad portuaria algecireña*’, de los cuales 342 (el 55%) correspondieron al sector de la estiba ligado al contenedor. Pero al mismo tiempo, de modo indirecto, la creciente actividad portuaria contribuyó a sostener e impulsar buena parte de la economía local que encuentra un mercado para la exportación en el vecino Marruecos. Pero también con Asia, aprovechando el ‘viaje de retorno’ de los grandes portacontenedores. Debiendo señalarse en este punto que se mantienen habituales encuentros interportuarios con Tánger que ponen en contacto a navieras, transitarios y empresas exportadoras o con vocación de exportación de ambos márgenes del Estrecho.

A lo anterior ha de sumarse, como es lógico, la generación de una actividad inducida de obra pública en las inmediaciones de los recintos portuarios para mantener a los dos puertos en óptimas condiciones operativas. Como, por ejemplo, ocurrió con la puesta en marcha de la terminal ferroportuaria de Isla Verde Exterior en Algeciras, inaugurada el 26 de julio de 2.012, y ocurre en la actualidad con la obra de ejecución del acceso viario al Puerto de Tarifa desde la N-340 para la que existe una partida consignada en los Presupuestos Generales del Estado de 2.014 para su ejecución por el Ministerio de Fomento; estando previstas además diversas inversiones por parte de la propia Autoridad Portuaria por valor de 75 M€, sólo en 2.015, en proyectos como Isla Verde Exterior, el Muelle Juan Carlos I o el Muelle de Galera. Una actividad que implica a todos los sectores económicos que desenvuelven su trabajo en conexión muy directa con la operativa portuaria tales como la construcción y la reparación naval, las energías renovables ‘*off shore*’, la logística y el transporte portuario. Que junto con el turismo, la biotecnología marina y el aprovechamiento de los recursos marinos conforman lo que se ha dado en llamar la ‘*Economía Azul*’, calificada como nueva línea fundamental de los proyectos de Inversión Territorial Integrada (proyectos ITI) de desarrollo que ha sido recogida en la agenda de la Unión Europea para todo el ‘marco Atlántico’ incluyendo a Galicia, Portugal y a la Andalucía atlántica<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Redacción, *El puerto de Tarifa, segundo en pasajeros y vehículos*, Viva Campo de Gibraltar, 17-2-14, Cádiz, p. 10. Redacción, *El puerto y la plataforma logística se venden en Tánger*, Viva Campo de Gibraltar, 5-3-14, Cádiz, p. 6. E. P., *Algeciras de nuevo en el ‘top 5’ de los puertos*, Viva Campo de Gibraltar, 19-3-14, Cádiz, p. 4. Puerto Bahía de Algeciras Blog, *Las empresas que operan en el puerto de Algeciras generaron más de 600 puestos de trabajo directos en 2.013*, página digital ([www.puertoalgeciras.org](http://www.puertoalgeciras.org)), 28-1-14. Redacción, *La Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras (APBA) arremete contra la regulación aplazada del Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria*,

Otro ejemplo de Autoridad Portuaria pujante, al término del ejercicio 2.013, lo constituyó **Vigo** que fue el único puerto de la Comunidad Autónoma de Galicia que incrementó el epígrafe “*tráfico portuario*”, pasando de los 4,06 Mt movidas en 2.012 a los 4,2 Mt, lo que representa una subida del 3,43%. Mientras que los muelles de A Coruña bajaban un 10,91%; y un 8,54% los de Ferrol-San Cibrao. En cifras absolutas de movimiento, sin embargo, los puertos de las rías altas (A Coruña y Ferrol-San Cibrao) registraron volúmenes muy superiores con 11,7 y 12,53 Mt respectivamente frente a los ya citados 4,2 Mt de Vigo. Pero esta diferencia se explica por el mayor volumen de petróleo y gas licuado que transita por sus dársenas. Sin embargo, si nos centramos en el tráfico portuario con mayor valor añadido que vendría constituido por el epígrafe “*mercancía general*”, que es la mercancía que se transporta empaquetada o envasada, los datos de Vigo triplican los del segundo puerto gallego, A Coruña, incrementándose durante 2.013 la diferencia: 3.537.056 (5,2%) frente a 1.158.779 (-19%). Pero es más, como afirmaba la Directora del Puerto de Vigo, Dña. Beatriz Colunga, al evaluar estos datos como “especialmente relevantes”, *“por primera vez el movimiento de mercancía general ha superado el 90% del total de tráfico. Un vistazo hacia atrás, hacia diez años antes, nos demuestra que la mercancía general no superaba el 80% del tráfico, lo que da idea de la evolución de nuestros tráficos”*. Dato que se refuerza con los también muy positivos que obtiene en cuanto al tráfico de contenedores, tráfico rodado (ro-ro) y pesca fresca. Por consiguiente, el puerto vigués muestra una excelente trayectoria de conformidad con su propia estrategia de crecimiento. Lo que no va en detrimento del resto de los puertos gallegos que tienen sus propios proyectos de crecimiento basados en tráficos diversos, fundamentalmente de gráneles líquidos y sólidos, combinados con un incremento paulatino de la mercancía general y los contenedores; así como del tráfico de cruceros. En cualquier caso, la vitalidad de las terminales olívicas en cuanto a productos de alto valor añadido se traduce en un alto valor económico del tráfico portuario. De modo que, durante 2.013, el valor industrial de las mercancías embarcadas y desembarcadas alcanzó los 12.057 M€ (+2%), de los que el 75% -más de 9.000 M€- corresponden al comercio internacional. Las mercancías exportadas alcanzaron los 6.615 M€, siendo el tercer mejor año del puerto vigués que representa el 36% del total de la exportación gallega, destacando especialmente en el sector de automóviles.

Toda esta intensa labor comercial se refleja, al igual que en la Autoridad Portuaria de Algeciras, en un incremento de la actividad económica del recinto portuario y de toda la zona de influencia de Vigo. No en vano, como consecuencia de los buenos datos obtenidos durante los últimos años, el Presidente de la Autoridad Portuaria, D. Ignacio López-Chávez, anunciaba como “un salto cualitativo muy importante” que permite mejorar “la operativa de los muelles comerciales”, el 30 de junio de 2.014, la puesta en funcionamiento de 49.000 metros cuadrados de ampliación del muelle comercial del Arenal, incrementando hasta los 16,5 metros su calado en la cabecera de la zona transversal. Mientras que la Delegada del Estado en el Consorcio de la Zona Franca, por su parte, hacía público el 18 de enero de 2.014 que había cursado al Ministerio de Hacienda la solicitud para ampliar el área de la zona franca, por primera vez desde 1.947, con un millón de metros cuadrados, ocupando la tercera parte del

---

Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, ‘*Ports & Shipping*’, 4-8-14, página digital ([www.puertosynavieras.es](http://www.puertosynavieras.es)). Beatriz Estévez, *La Economía Azul, una oportunidad para cambiar el modelo productivo*, Diario de Cádiz, 6-5-14, Cádiz, p. 6. Autoridad Portuaria Bahía del Algeciras, *La Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras invertirá 75 millones de euros el año que viene*, Nota de la APBA, Algeciras, 30-7-14, p. 1.

llamado puerto seco de ‘*Salvaterra-As Neves*’ a 30 kilómetros de Vigo, diseñado desde 1.999 como el mayor polígono industrial gallego. Afirmando, Dña. Teresa Pedrosa que, “*en este momento no tenemos ni un metro cuadrado de zona franca disponible y parece necesario habilitar este espacio para proyectos empresariales nuevos o en crecimiento*”<sup>68</sup>.

## **B.- La trascendencia de los puertos para canalizar el sector exportador de la zona de influencia: ejemplos Alicante y Motril.**

Con el inicio de la crisis económica en España, a mediados de 2.008, muchas empresas se han visto obligadas a diseñar nuevas estrategias para sobrevivir ante el desplome del mercado interno y, si es posible, a crecer. Las claves a las que se recurren suelen coincidir en tres puntos fuertes como son el recurso a reservas, la innovación y la exportación. Y es que las empresas han ido ajustando su financiación recurriendo a medios financieros propios –reservas– para afrontar la renovación de la maquinaria e innovando los productos que ofertan para encontrar nuevos nichos de mercado y diferenciarse de la competencia. El tercer punto clave para afrontar la nueva etapa ha sido, como he indicado, la apuesta por la exportación. De modo que si antes de la crisis una empresa se movía en torno al 40% de su producción para el mercado internacional, ahora esta cuota ha pasado en muchos casos al 60%, con tendencia a crecer. Se trata en definitiva de buscar nuevos mercados que valoren la calidad del producto y no sólo el precio. Es, por ejemplo, el caso de la empresa Tableros Folgado que ha comenzado la exportación a América Latina y Oriente Medio de sus módulos ignífugos y aislantes acústicos. El crecimiento de la actividad exportadora repercute, a su vez, en la necesidad de importar una mayor cantidad de materias primas necesarias para la fabricación de los productos manufacturados. De modo que el crecimiento de ambos flujos repercute positivamente en el comercio marítimo y la actividad portuaria.

Pues bien, en dicho contexto de vocación exportadora en época de crisis, las empresas miran con lupa los costes de transporte y lógicamente las diferencias existentes entre la elección de uno u otro puerto para canalizar su actividad mercantil. De ello toman buena nota las Autoridades Portuarias con beneficios –como es el caso de **Cartagena y Valencia** (+13,02 y +60,69% de tráfico portuario 2.005-2.012)– que logran captar cada vez más cuota de mercado a costa de otras Autoridades Portuarias con menor actividad portuaria como la de **Alicante** (-35,59% de tráfico portuario 2.005-2.012) mediante la inclusión de mayores bonificaciones a determinados tráficos (cruceros) y menores índices correctores a la tasas de utilización, así como con la ampliación de sus instalaciones (como es el caso de la ampliación hasta 500 metros del muelle Alfonso XII de la terminal de cruceros de Cartagena concluida en 2.012 o la inauguración de los nuevos muelles de cruceros de Valencia el 6 de agosto de 2.013).

---

<sup>68</sup> Luis Saavedra, *La Zona Franca pedirá a Hacienda su primera ampliación desde 1.947*, Economía Digital, 19-1-14, página digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)). C. Prego, *Vigo cierra 2.013 como el único puerto gallego que gana tráfico y se afianza como líder de mercancía general*, Faro de Vigo, 2-3-14, Vigo, p. 8. Redacción, *Vigo se consolida como el segundo puerto de España que más crece en tráfico*, Marítimas, 6-3-14, Barcelona, p. 8. R.L., *El puerto de Vigo exportó por valor de 6.615 M€ en 2.013*, El Economista (Edición El Lunes), Madrid, p. 23. Redacción, *El puerto de Vigo acapara el 36% de todas las exportaciones de Galicia*, El Correo Gallego, 1-4-14, Santiago de Compostela, p. 13. Europa Press, *El puerto de Vigo concluye la ampliación del muelle comercial del Arenal*, El Faro de Vigo, 30-6-14, edición digital ([www.farodevigo.es](http://www.farodevigo.es)).

Así, por ejemplo, se ha apreciado en los últimos años un desvío del tráfico de mármol y de materiales de la construcción desde Alicante a Cartagena. A lo anterior se suma el hecho de que los puertos con mayor actividad disfrutan de la presencia de los principales operadores de carga y armadores (Maersk y MSC, por ejemplo) con la consiguiente disponibilidad de una mayor capacidad de carga, un mayor número de destinos (a Europa y el Norte de África) y frecuencia en las salidas, y unas mejores tarifas para el transporte que sus competidores. A lo que cabe añadir el “*efecto contagio*” que proporciona el éxito comercial, animando a la presencia de otras empresas de estiba menores, de transitarios y de transportistas. La reacción frente a dicha tendencia pasa por la integración funcional de todo el área metropolitana integrando Alicante, Elche y las poblaciones vecinas (como Santa Pola o San Vicente de Raspeig) como parte de un espacio económico común que incrementa la masa crítica a la que sirve el puerto (que superaría las 600.000 personas). Una instalación que, en este contexto, constituye el potencial motor económico, abierto a toda la provincia, como instalación estratégica clave para conseguir la internacionalización del tejido productivo alicantino, de modo natural, mediante una fácil canalización de los procesos de exportación<sup>69</sup>. Pero al mismo tiempo, cabe recordar que los puertos de interés general no sólo sirven a las provincias en las que se ubican si no también a sus vecinas “no litorales” lo que incrementa exponencialmente su potencial de negocio. Es el caso, por ejemplo, de **Jaén** que a pesar de los tópicos mueve cifras de exportación nada desdeñables, alcanzando en 2.013 los 721 M€ con presencia en 85 países y con un incremento del 12,3% respecto de enero de 2.012. Un proceso en el que el Presidente de la **Autoridad Portuaria de Motril**, D. Francisco Álvarez de La Chica, reivindica el papel del puerto motrileño <<*que es también el puerto de Jaén*>> para encauzar la salida de productos y manufacturas jienenses especialmente hacia el Norte de África con reducción de costes y ventajas operativas. Pues <<*no se trata de descargar la mercancía y cargarla sino de meter directamente el camión en el barco*>>, puntualizando que las cabezas tractoras no tienen porque embarcarse y pueden seguir circulando<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> D. Martínez, *Ripoll <<hunde>> el tráfico de cruceros en el puerto de Alicante*, ABC (Edición Comunidad Valenciana), 3-12-13, Valencia, p. 60. Redacción, *La exportación y la innovación como tabla de salvación*, Levante (El Mercantil Valenciano), 2-3-14, Valencia, p. 10. D. Martínez y D. Moreno, *Las empresas del puerto de Alicante <<emigran>> a Cartagena*, ABC (Edición Comunidad Valenciana), 9-3-14, Valencia, p. 96. Redacción, *Alicante obligada a apoyarse en Elche para poder competir*, El Mundo de Alicante, 9-3-14, Alicante, p. 4. Redacción, *El puerto de Alicante reivindica su importancia estratégica*, Diario del Puerto, 12-5-14, Barcelona, p. 4. Puertos del Estado, *Evolución del tráfico total por Autoridades Portuarias durante los últimos 8 años*, Informe de Gestión 2.012, Puertos del Estado, p. 29. BS, *La exportación por el puerto de Alicante mejora al crecer las mercancías un 2,54%*, La Verdad de Alicante, 14-8-14, Alicante, p. 4. Europa Press, *Inauguradas las obras del dique de abrigo de la ampliación del puerto de Valencia*, Cadena de Suministro, 24-4-12, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). Redacción, *Puerto de Cartagena, Dársena de Escombreras, ‘Mediterranean Light House’*, página digital ([www.mediterranealighthouse.com](http://www.mediterranealighthouse.com)), vista el 4-12-14.

<sup>70</sup> Redacción, *Las claves de la exportación en el Foro Mercantil de Ideal*, Ideal de Jaén, 6-5-14, p. 7. Redacción, *El gran reto de Jaén es la exportación*, Ideal de Jaén, 7-5-14, Jaén, p. 8.

## Muelle de gráneos líquidos de la dársena de Escombreras. Puerto de Cartagena.



**Ilustración 82**

Fuente: Veintepies.com, 2.012<sup>71</sup>.

### **C.- Los puertos como pieza clave en la recuperación de la economía española. La importancia del tirón de las exportaciones.**

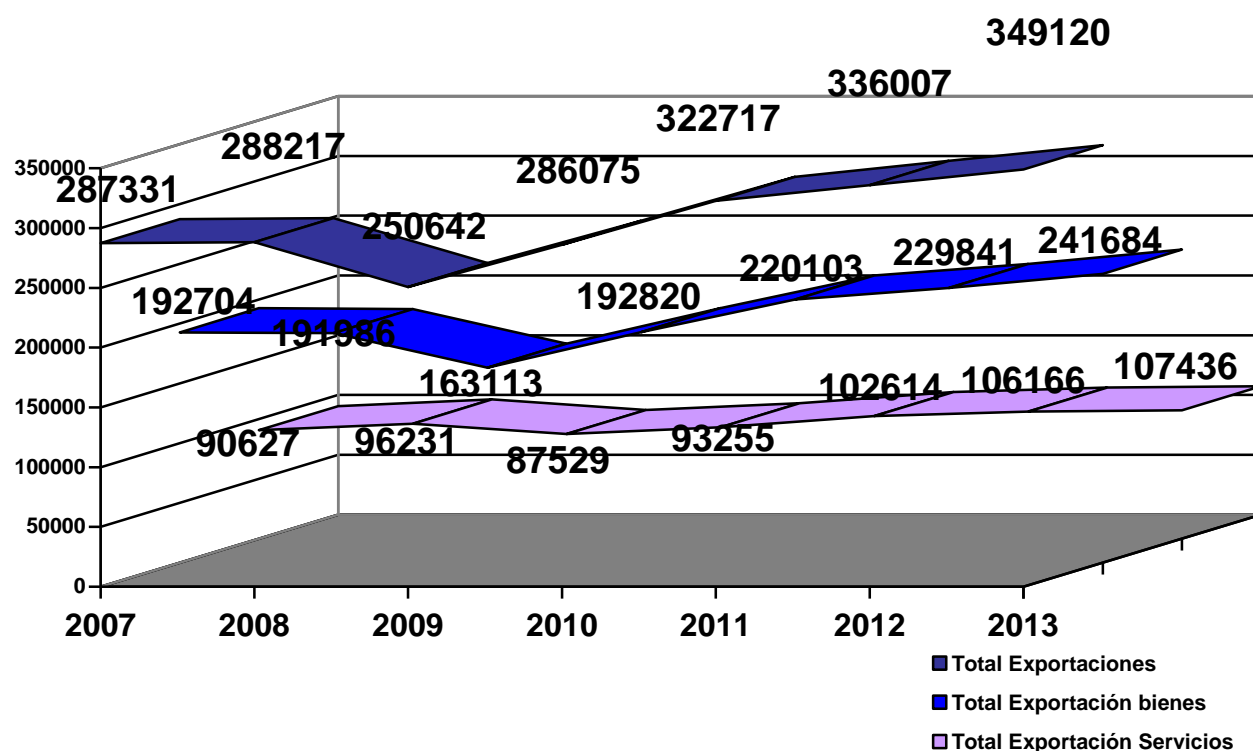
Con un mercado nacional a la baja, el instinto de supervivencia ha empujado a miles de empresas en nuestro país a buscar la salida de sus productos en el exterior (151.000 en 2.013 frente a 97.418 en 2.007). Sin embargo, ha de tenerse en cuenta un dato que matiza la visión positiva que transmiten estas cifras: En el período comprendido entre los años 2.000 a 2.013, se contabilizaron un total de 361.000 empresas, pero de éstas, 307.000 sólo exportaron en una ocasión. De modo que sólo 54.000 empresas se consolidaron como ‘empresas exportadoras’ (con dos o más operaciones). Otro de los puntos débiles del sector exterior español es que la mayoría de las facturaciones son de escasa cuantía. De manera que sólo 215 empresas realizaron ventas por un importe superior a los 100 M€ y, de ellas, sólo 60 lo hicieron por encima de 1.000 M€. Debiendo además considerarse que 1.000 empresas de las 151.000 que exportaron en 2.013 acapararon el 68,3% del total de las ventas exteriores. Pero, con todo, los datos globales del período 2.000-2.013 son muy positivos. Así el Presidente de la CEOE, D. Juan Rossell, destacó que el sector exterior español había pasado de representar el 29% del PIB en el año 2.000 al 34% en 2.013, afirmando que *<<España es el país que más sigue a Alemania en cuanto a incremento de la exportación y deja atrás a países como Francia, Italia y Reino Unido>>*. Pues bien, en este contexto, la relevancia de nuestros puertos de interés general, como eslabones de las cadenas logísticas y de transporte,

---

<sup>71</sup> Veinte pies, Redacción Foro, *El tráfico del puerto de Cartagena crece un 52% en el primer trimestre del año, superando los 10,3 millones de toneladas frente a los 6,9 millones del mismo período del año anterior*, página digital ([www.veintepies.com](http://www.veintepies.com)), 5-6-12. Imagen recogida el 10-8-14.

queda fuera de toda duda si se considera que por ellos pasan cerca del 60% de las exportaciones y el 85% de las importaciones. Cifras que representan el 53% del comercio exterior español con la Unión Europea y el 96% con terceros países, según informa Puertos del Estado en 2.014. Destacando especialmente los puertos del Algeciras, Barcelona, Bilbao y Valencia; así como los puertos mediterráneos en su conjunto que canalizaron el 60,5 % de las exportaciones durante el primer semestre de 2.013. Contándose como principales países de destino, también durante el primer trimestre de 2.013, a Argelia, Italia, Brasil, EE.UU. de América y Francia; mientras que por productos destacaron los siderúrgicos, cementos, clinker, los productos químicos y otros materiales de construcción, según datos de Puertos del Estado<sup>72</sup>.

### **Evolución de las exportaciones españolas de bienes y servicios en millones de euros (M€).**



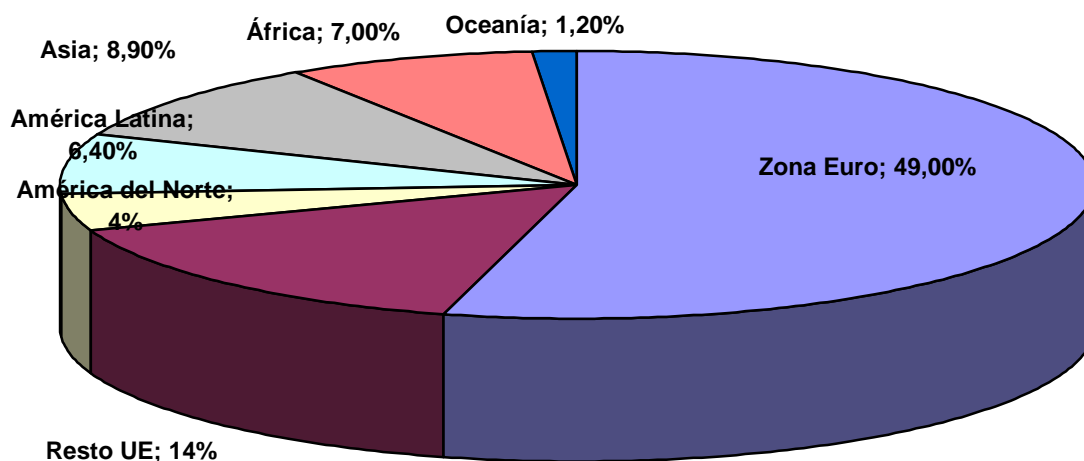
**Ilustración 83** Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Cadena de Suministro (CdS), *Las exportaciones españolas por vía marítima crecen un 10% en el primer semestre de 2.013*, 9-9-13, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). ANAVE, *Las exportaciones españolas por vía marítima crecen un 10% durante el primer semestre*, página digital ([www.anave.es](http://www.anave.es)), 18-9-13. Rosa María Sánchez, *Informe de la patronal sobre el sector exterior, Solo una de cada siete empresas que comienza a exportar repite*, La Vanguardia, 21-5-14, Barcelona, p. 25. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), *Sector Exterior 2.000-2.013*, Servicios de Estudio y Economía, mayo 2.014, pp. 1 a 10. Puertos del Estado, Información general, *El Sistema Portuario Español*, Presentación, Puertos de Interés General del Estado, página digital ([www.puertos.es](http://www.puertos.es)). Recogido a 7 de agosto de 2.014.

<sup>73</sup> Vid. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), *Sector Exterior 2.000-2.013*, CEOE, mayo 2.014, p. 6.

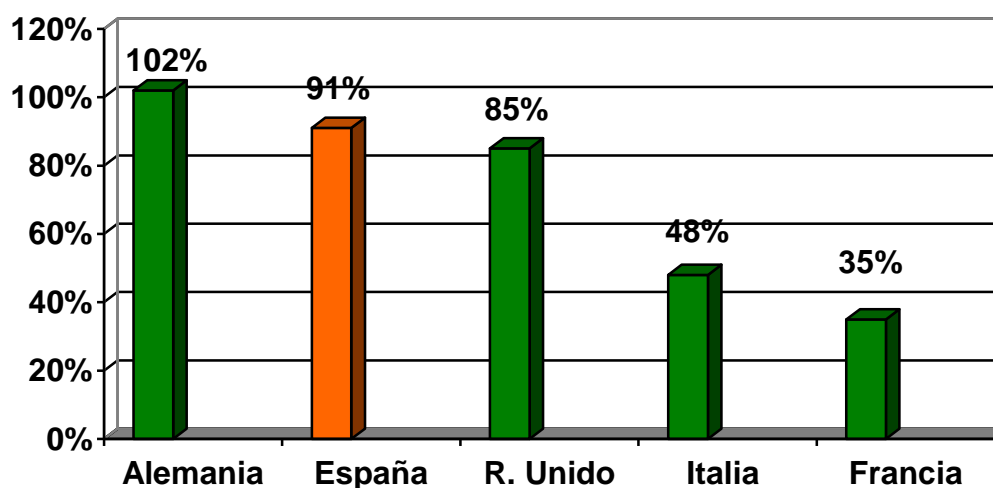


### Distribución geográfica de las exportaciones españolas en 2013.



**Ilustración 84** Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Competitividad<sup>74</sup>.

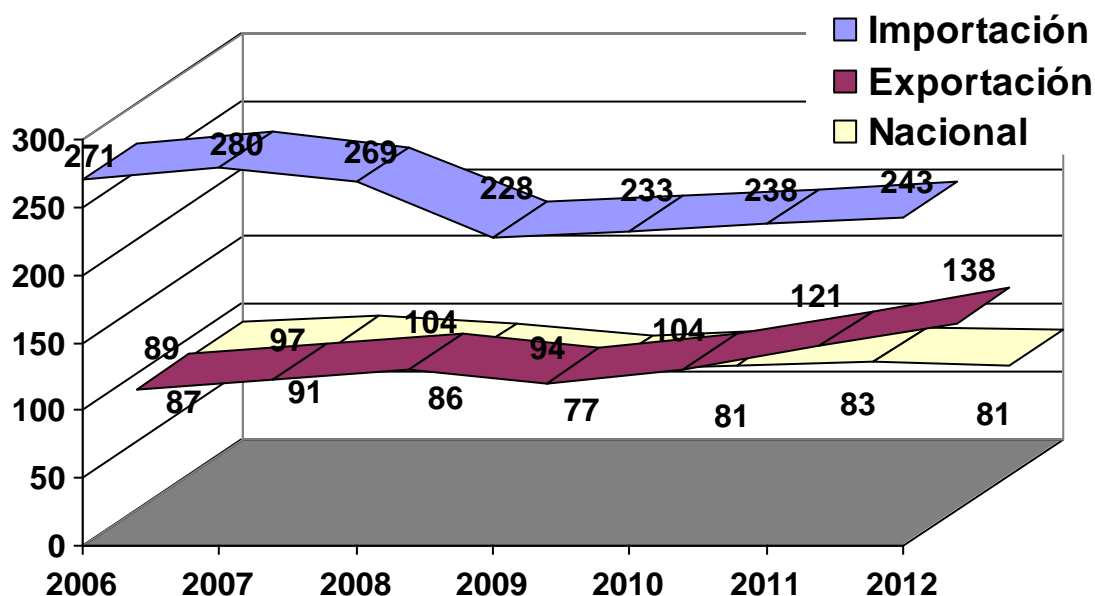
### Crecimiento acumulado de la exportación de bienes y servicios entre 2.000 y 2.013.



**Ilustración 85** Fuente: CEOE, 2.014<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Vid. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), *Sector Exterior 2.000-2.013*, Servicios de Estudio y Economía, mayo 2.014, p. 16. Pablo Cerezal, *Record de Exportaciones*, Expansión, 19-2-15, Madrid, p. 22, el Ministerio de Economía y Competitividad hizo público el 18-2-15 los datos de exportación e importación de 2.014 que confirman claramente la expansión de nuestro sector exterior, alcanzando las exportaciones los 240.034,9 M€ (+2,5%), record histórico absoluto, mientras que las importaciones muestran una recuperación notable del consumo interno, hasta lograr la cifra de 264.506,7 (+5,7) M€, por debajo de los 283.387,8 M€ que se registraron en 2.008.

**Evolución del tráfico marítimo exterior y nacional en el sistema portuario de interés general del Estado en millones de toneladas (Mt).**



**Ilustración 86**

Fuente: Puertos del Estado, 2.012<sup>76</sup>.

En el conjunto de los puertos españoles, **a pesar del ligero descenso en el tráfico portuario acaecido en 2.013** (pasando de 474,9 a 458,5 Mt) **—en 2.014, se produjo un notable ascenso hasta los 482 Mt**, muy cercano al record histórico de los 483 Mt de 2.007, el año previo a la crisis-, debido sobre todo a una menor importación de gránulos sólidos pues hubo un fuerte acopio de carbón en 2.012, y al descenso en determinadas mercancías de tránsito, especialmente de contenedores, **destacó el crecimiento de las exportaciones**. De manera que con el deseo de que continúe este dinamismo de las exportaciones españolas, representantes de diversos ámbitos de la comunidad portuaria desvelaron, durante unas sesiones de trabajo en Denia organizadas

<sup>75</sup> Vid. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), *Sector Exterior 2.000-2.013*, Servicios de Estudio y Economía, mayo 2.014, p. 11. Obtenido a partir de datos de la Comisión Europea y AMECO (Anual Macroeconomic Database).

<sup>76</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General Año 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.14, p. 21. Por su parte, David Valera, *El déficit comercial se duplica por el frenazo de las exportaciones*, La Verdad de Cartagena, 19-8-14, Cartagena, p. 28, informa que durante el primer semestre de 2.014 la economía española experimentó un exiguo ascenso de las exportaciones del 0,5% frente a un aumento de las importaciones del 5,3%. Lo que es considerado por el Secretario de Estado de Comercio, D. Jaime García Legaz, de forma positiva al afirmar que España “ahora con la recuperación del consumo interno vuela con dos motores”. Vid. Redacción, *Las importaciones de Vigo y la provincia crecen un 32%*, Atlántico, 20-8-14, Vigo, p. 28.

por ‘*Lex Forum*’ sobre <<El Sector Marítimo y Portuario: Claves en la reactivación de la Economía Española>>, celebradas el lunes 31 de marzo de 2.014, cuáles son las claves para diseñar una estrategia que potencie el papel de los puertos en la reactivación económica. En concreto, el anterior Secretario de Estado de Infraestructuras, D. Rafael Catalá, afirmó que España ya ha pasado de la “amenaza a la esperanza” y que los puertos juegan “un papel fundamental en esta nueva etapa, en la que la dinamización del sector exterior requiere puertos que sean estratégicos”. Concepto que ligaba a la necesidad de “seguir trabajando en la conexión de los puertos con los restantes modos de transporte, mejorar la eficiencia y ganar la batalla de la competitividad”. Todo ello desde el diálogo y la colaboración. Idea ésta de conseguir la máxima presencia de los puertos españoles en el proceso de exportación en la que incidieron igualmente D. Carlos Eleno, Director General de Transporte y Logística de la Generalitat Valenciana, y D. José Llorca Ortega, Presidente de Puertos del Estado. D. Carlos Eleno, en concreto, apostaba “por el sector marítimo-portuario como pieza angular para el desarrollo”. Para lo que proponía constituir un “frente portuario mediterráneo” que incrementara la demanda de transporte en los tráficos norte-sur, la demanda en frontera y que ayudara a la vertebración de Europa. Palabras que, evidentemente, se referían a la conveniencia de concluir cuanto antes el corredor ferroviario del Mediterráneo que debe servir no sólo para canalizar buena parte de las exportaciones españolas sino también para incrementar los flujos de transporte con el resto de Europa. Convirtiendo de esta manera a los puertos del Mediterráneo español en la vía de salida y entrada de productos hacia el centro y el norte del continente con lo que se conseguiría su plena integración económica en el mercado europeo. Como paso previo, D. José Llorca Ortega fijó su atención en la necesidad de reducir los costes y los fletes para ganar en competitividad con la idea de consolidar el tráfico de transbordo que, aunque no es decisivo para la cuenta de resultados, sí que sirve para mantener la “conectividad” de nuestros puertos al integrarlos en las rutas marítimas internacionales. Pero recalcando, en cualquier caso, la necesidad de captar tráfico con origen y destino al resto de Europa. Por último, de modo paralelo a las intervenciones anteriores, el Presidente de MSC España, D. Francisco Lorente, realizó un análisis de los requisitos que deben cumplir los puertos para encontrarse entre “los elegidos” por las principales navieras del mundo. Destacando evidentemente la exigencia de que cuenten con una situación geográfica estratégica; con las instalaciones apropiadas para acoger a los nuevos buques portacontenedores; que sean accesibles; y que se encuentren interconectados al transporte viario y ferroviario. Pero añadiendo seguidamente el requisito de que sean competitivos en términos de costes, teniendo en cuenta que el apartado que más incrementa las tarifas es el de la estiba, abogando en este punto por la paz social<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Felipe Alonso, *Puertos del Estado debe mejorar su tráfico en 2.014*, El Economista (Transporte), 12-3-14, Madrid, p. 30. Fernando Vitoria, *Eficiencia y competitividad claves necesarias de los puertos para afrontar el futuro*, Diario del Puerto, 31-7-14, Barcelona, p. 6. R.D., *El ajuste de costes, clave para la competitividad en los puertos*, Las Provincias (La Marina), 29-3-14, Valencia, p. 4. Puertos del Estado, *Los tráficos alcanzados en los puertos españoles confirman la recuperación económica*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 12-2-15, Madrid, pp. 1 y 5. Elena García, *Los puertos españoles mueven 482 millones de toneladas y rozan su record histórico*, Diario del Puerto, 11-2-15, Barcelona, p. 14. Con una media de crecimiento del 5,12 % de toneladas manipuladas en el conjunto del sistema portuario de interés general, **en 2.014, destacó sobremanera el incremento de tráfico portuario experimentado por los ‘puertos del Mediterráneo’** que duplicó a los de la fachada atlántica, debiendo mencionarse especialmente a los puertos de **Tarragona (13,62%), Castellón (12,26%), Baleares (10,25%), Cartagena (10,22%) y Barcelona (9,27%)**. Y, como **caso singular** en la costa cantábrica, el Puerto de **Pasaia** que registró la mayor subida del conjunto de las 28 Autoridades Portuarias (**18,53%**).

#### **D.-Los puertos como motor de desarrollo económico de la respectiva zona de influencia. Barcelona, Valencia y Cartagena.**

Tras examinar en los anteriores epígrafes las consecuencias de la pujanza del tráfico marítimo en los puertos y la relevancia del sistema portuario en su conjunto como eslabón insustituible para nuestro comercio exterior, voy a fijar mi atención en el presente apartado en las consecuencias de carácter económico que la actividad portuaria tiene para las respectivas zonas de influencia, centrando para ello el estudio en tres ejemplos paradigmáticos por su relevancia económica y por la evolución positiva de los tráficos que han tenido en la última década. Me estoy refiriendo a los puertos de Barcelona, Valencia y Cartagena.

En primer lugar cabe resaltar, enlazando con el análisis realizado sobre el comercio exterior, que los puertos señalados constituyen, para su respectivo <<hinterland>>, la vía preferente para encauzar la actividad exportadora de las empresas ubicadas en su entorno. Asumiendo por lo tanto un papel protagonista en el proceso de internacionalización de las empresas. Baste decir a este respecto que, por ejemplo, el Puerto de Barcelona vehiculó el 77% de las exportaciones de Cataluña y el 27% de todas las españolas en 2.013. Y que, del mismo modo, la Autoridad Portuaria de Valencia canaliza buena parte de las exportaciones de la Comunidad Valenciana que, en relación con el primer trimestre de 2.014, crecieron un 5,9% que representa el doble del crecimiento exportador del conjunto de España. Así, junto con el crecimiento de los sectores tradicionales (confección, textil, calzado, juguetes, cueros y otras manufacturas) en un 15% durante dicho período, destacó sobre todo el crecimiento de las exportaciones de vehículos Ford fabricados en la factoría valenciana de Almussafes (el segundo producto más exportado después de los hortofrutícolas) que tienen salida mayoritariamente a través de los puertos de Valencia. No en vano llevó a cabo la estiba y la desestiba de 423.425 vehículos en 2.013. Un incremento de la actividad exportadora de vehículos Ford que, además, repercutió decisivamente en la ampliación de la terminal de la compañía <<Grimaldi Lines>> en el puerto valenciano estableciendo una autopista del mar con salida diaria hacia los puertos italianos de Liborno y Savona. Pero, al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta que los puertos con ‘buena conectividad’ actúan como catalizadores de la actividad empresarial fomentando la ubicación de nuevas empresas y la ampliación de las existentes dentro del área de influencia y especialmente, claro está, en las áreas de desarrollo logístico y empresarial vinculadas al puerto (Mercabarna, Mercavalencia, las Zales o la Zona Franca del Puerto de Barcelona). Dando un paso más cabe destacar en este apartado, por un lado, el fuerte impulso que la Fundación vinculada al Puerto de Valencia, <<Valenciaport>> da a la puesta en marcha de proyectos de I+D+i por la comunidad portuaria y el tejido empresarial (unos 20 proyectos europeos en la actualidad que representan el 77% de sus ingresos) en cinco campos prioritarios (intermodalidad, eficiencia energética y combustibles alternativos, seguridad y protección, servicios en terminales, e integración

---

En el resto de los grandes puertos españoles, aparte del de Barcelona que ocupa el tercer lugar, el crecimiento fue más moderado. De manera que, por orden de volumen de tráfico total, el crecimiento de los 10 primeros puertos del sistema de interés general fue el siguiente: Bahía de Algeciras (4,56%), Valencia (3,09%), Barcelona, Cartagena, Tarragona (ya referidos), Bilbao (3,11%), Huelva (3,21%), Las Palmas (1,45%), Gijón (6,24%) y Castellón (ya mencionado). Siendo en el resto de los puertos el crecimiento menor a la media del 5,12% -excepto en Santander (6,80%)-, y apreciándose un descenso singular en Málaga (-20,24%).

y competitividad) de acuerdo con las líneas maestras fijadas por la Unión Europea y las necesidades de la comunidad portuaria. Una actividad clave para el desarrollo competitivo del área económica que se completa con acciones de cooperación en el exterior, principalmente en Latinoamérica (que representan el 15% de los ingresos de la Fundación), y de formación. Y al mismo tiempo, la fuerte labor de catalizador de inversiones que ha desarrollado el Puerto de Barcelona consiguiendo captar, desde el año 2.000, unos 1.000 M€ de inversión pública y 2.000 M€ en inversión privada. Destacando la nueva terminal semiautomática de contenedores ‘Best’, la más moderna del Mediterráneo. Cifras a las que ha de añadirse la perspectiva de inversiones públicas y privadas, por valor de otros 500 M€, en los nuevos accesos viarios y ferroviarios así como en ampliación de las terminales ‘Best’ y ‘TCB’.

***‘Barcelona Europe South Terminal’ (Terminal BEST).***



**Ilustración 87**

Fuente: ‘*The Loadstar*’, 2.012<sup>78</sup>.

En cuanto a los datos globales de la repercusión de una instalación portuaria en la economía regional, cabe destacar el estudio recientemente realizado por un grupo de Profesores de la Universidad Politécnica de Cartagena (UPTC) en relación con el puerto ubicado en sus inmediaciones. Pues bien, según el citado Estudio de Impacto Económico Regional del Puerto de Cartagena, hecho público el 25 de marzo de 2.014

<sup>78</sup> Gavin van Marle, *Amid Spain’s pain a new box hub blooms*, 27-9-12, The Loadstar, ‘*Making sense of the supply chain*’, página digital ([www.theloadstar.co.uk](http://www.theloadstar.co.uk)), ilustración recogida el 8-8-14.

con datos de 2.011, el peso del puerto en el VAB de la Región de Murcia fue del 3,81% habiéndose incrementado el 1,1% respecto a 2.000, generando una actividad económica de 974 M€ VAB. Casi la mitad, 465 M€, atribuible directamente a la comunidad portuaria; y un 40% restante a empresas que tienen estrecha relación con el puerto, como la industria del Valle de Escombreras. Creando un total de 11.526 empleos entre directos, indirectos e inducidos; un 2,11% del empleo regional, que comportaron 384 M€ en salarios. Los datos son bastante elocuentes teniendo en cuenta, además, que se trata de un puerto con una excelente trayectoria en los últimos años que le ha aupado hasta el quinto puesto en el ranking nacional por tráfico portuario, siendo el primero en cuanto a graneles líquidos. Una actividad que representa el 80% del total que se genera en la dársena de escombreras.

Por último, no cabe olvidar que las áreas de influencia de los grandes puertos vecinos cuentan con vínculos e interacciones económicas relevantes entre sí, fomentadas como es lógico por la proximidad geográfica. Hasta el punto de que, hoy en día, dado el efecto de globalización de la economía mundial, dichas áreas o zonas de influencia tienden a difuminarse orientándose hacia la creación de grandes regiones económicas a las que sirve el comercio marítimo mundial. Un ejemplo de lo que digo lo constituyen los Puertos de Barcelona y Valencia, cuyas Comunidades Autónomas cuentan tradicionalmente con un fluido tráfico comercial cruzado. Así, según el datos del *'Proyecto C-Intereg'* sobre comercio interregional durante el período 1.995-2.010, Cataluña fue el mercado más importante para la Comunidad Valenciana (4.419,2 M€ en ventas, 21%) y el principal proveedor para los valencianos (7.442,5 M€, 31,9% de las compras). Mientras que durante el mismo período de tiempo, la Comunidad Valenciana fue el principal cliente para Cataluña (17,2% de las ventas) y su principal proveedor (17,8% de compras). Pues bien, desde la perspectiva internacional, la puesta en marcha de proyectos integradores como el Corredor Mediterráneo propicia la efectiva constitución de *'regiones económicas'* que tienden a englobar a los vecinos del litoral. Una perspectiva que ha sido ya tomada en consideración y defendida por los principales grupos empresariales catalán y valenciano (el Círculo de Economía y la Confederación de Empresarios de Valencia) en el llamado manifiesto de Tarragona, de febrero de 2.013, y en el manifiesto de 25 de febrero de 2.014 de las respectivas cámaras de comercio así como de las de Murcia, Baleares y Andalucía, bajo la idea de *'Espacio Económico del Mediterráneo Español'* (EEMES)<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Redacción, *Vicente del Río: <<La Fundación del Puerto de Valencia es una de las instituciones más activas en proyectos de I+D+i>>*, Marítimas, 12-5-14, Barcelona, p. 5. F. Álvarez, *El puerto duplica su 'autopista' italiana para exportar al este*, El Mundo de Valencia, 13-3-14, Valencia, p. 8. Redacción, *Port de Barcelona, motor de inversión*, La Vanguardia, 13-5-14, Barcelona, p. 17. José Luis Zaragozá, *La exportación valenciana crece el doble que la española por el tirón de la industria tradicional*, Levante, 20-5-14, Valencia, p. 30. José María Ramos Parreño y otros, *Estudio de Impacto Económico Regional del Puerto de Cartagena*, Universidad Politécnica de Cartagena, Departamento de Economía, Autoridad Portuaria de Cartagena, 2.014, p. 301 y ss. Miquel Alberola, *La economía acerca Valencia a Cataluña*, El País (Nacional), Edición Valencia, 18-5-14, Valencia, p. 18. Centro de Predicción Económica (CEPREDE), *Proyecto C-Intereg*, Información complementaria, Análisis estadísticos, 9. Cataluña y 11. Valencia, página digital ([www.c-intereg.es](http://www.c-intereg.es)). Recogido a 8-8-14. Tarragona Innova, *Círculo de Economía y AVE muestran su apoyo a la inversión en proyecto Corredor Mediterráneo*, 13-2-13, página digital ([www.tarragonainnova.com](http://www.tarragonainnova.com)). José Vicente Morata, *El Espacio Económico del Mediterráneo Español*, Las Provincias, 16-2-14, Valencia, p. 33.

### **3.- EL TURISMO DE CRUCEROS COMO MODALIDAD DESTACADA DE LA INDUSTRIA TURÍSTICA ESPAÑOLA.**

Como es de sobra conocido, el turismo constituye una de las columnas vertebrales de la economía española representando en la actualidad en torno al 10% PIB nacional. De modo que cualquier iniciativa que contribuya a su mejora y diversificación es bienvenida. Tradicionalmente, al menos en nuestro país, la actividad portuaria estuvo muy alejada de la oferta turística concentrando su labor en la atención al tráfico mercante. Sin embargo, desde inicios de la década de los años noventa del siglo XX, el panorama comenzó a cambiar habiéndose convertido en la actualidad en pieza clave de la economía local de ciudades señaladas como es el caso de Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria o Santa Cruz de Tenerife. Un fenómeno que se combina con la puesta en marcha de otras iniciativas de carácter turístico como son los usos complementarios a la ayuda a la navegación. Tales como su aprovechamiento como centros de investigación, de formación o de exposiciones. En concreto, se trata de una amplia gama de actuaciones que implican a 53 de los 187 faros actualmente en servicio mediante acuerdos de las Autoridades Portuarias con el sector público y privado, con informe vinculante de Puertos del Estado. Y que pretende incrementarse con el nuevo '*Plan de Faros de España*' lanzado por el Ministerio de Fomento a finales de 2.013 y actualmente en el arranque de su fase de tramitación. Que tiene el propósito de dar un uso de alojamiento a los espacios ociosos existentes en los faros. Respecto del que se está realizando un seguimiento exhaustivo por la prensa económica y regional<sup>80</sup>.

**A.- El importante crecimiento experimentado por el tráfico de cruceros en España, desde 2.001, se vio frenado en 2.012 como consecuencia de una leve bajada de la demanda.**

Entre las consecuencias sociales y económicas a las que da lugar la actividad portuaria en España, cabe destacar las que provienen del fuerte ascenso que ha experimentado durante las últimas décadas el turismo de cruceros que hace escala en los puertos de interés general del Estado. Hasta el punto de que España se ha convertido en

---

<sup>80</sup> Ajuntament de Barcelona, Àrea d' Economia, Empresa i Ocupació, *Informe econòmic de conjuntura de la ciutat de Barcelona*, noviembre 2.013, Barcelona, p. 26. Redacción, *Fuentes de riqueza, turismo y exportaciones*, La Vanguardia, 5-1-14, Barcelona, p. 11. Haridian del Pino, *La ciudad contratará a más informadores turísticos para atender el aumento de visitantes*, La Opinión de Tenerife, 21-4-14, Tenerife, p. 5. Europa Press, *Puertos del Estado reconvertirá los faros en hoteles a través de concesiones*, 3-12-13, página digital ([www.europapress.es](http://www.europapress.es)). Redacción, *15 faros andaluces refuerzan la oferta turística española*, El Correo de Andalucía, 3-1-14, Sevilla, p. 23. Redacción, *Los faros, la nueva luz para el turismo*, El Economista (Transporte), 8-1-14, Madrid, p. 23. Virginia Martínez, *En punto muerto: la conversión de los faros en hoteles se 'encalla'*, El Economista (Edición Lunes), 26-5-12, Madrid, p. 22. Jordi González, *Paso adelante para convertir los faros de Favàritx y Punta Nati en hoteles*, Menorca Diario Insular, 18-6-14, Menorca, p. 6. Alicante Port, *El Puerto aprueba las cuentas anuales de 2.013 con un beneficio de 760.000 euros*, 30-6-14, press release, p. 1, en donde se expone que el Consejo de administración ha iniciado los trámites para concesionar el faro del Cabo San Antonio como establecimiento hotelero. Concha Pastor, *El faro del cabo San Antonio de Xàbia se convertirá en un hotel de siete habitaciones*, Las Provincias, 2-7-14, Valencia, p. 18. Juanjo Jiménez, *Nueva vida para las farolas del mar*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 13-7-14, Las Palmas, p. 16. Laura Salces, *Los faros, una reconversión sin prisas que no encandila*, 14-7-14, Cinco Días, Madrid, p. 6. Martín G. del Río, *El plan para convertir faros en hoteles parece encallado en Galicia*, Diario de Pontevedra, 27-7-14, Pontevedra, p. 55.

un mercado estratégico al constituir el segundo país europeo que más pasajeros de esta clase recibió en 2.013, alcanzando la cifra de 5,2 millones (cruceiristas de escala) lo que supone un crecimiento del 1,2% en relación con el ejercicio 2.012. Además, nuestro país también ocupa la segunda posición en cuanto al número de cruceiristas que eligen los puertos españoles como puerto-base de sus rutas con un registro de 1,3 millones en 2.013 y un crecimiento del 6,6% en relación al ejercicio anterior. Datos positivos que, unidos al fuerte crecimiento del 30% en el primer trimestre de 2.014, hicieron que la ‘Asociación Internacional de Líneas de Cruceiros’ (‘Cruise Lines International Association’, CLIA-España) pronosticara alcanzar **en 2.014** la cifra record de los 8 millones de cruceiristas de 2.011; una cota que sin embargo, finalmente, no se lograría, repitiéndose el registro de 2.013, de **7,6 millones de pasajeros de cruceiro**. Pero, en cualquier caso, la evolución del sector se prevé muy favorable esperándose por Puertos del Estado recibir **8,1 millones en 2.015** (vid. abajo el gráfico sobre el número total cruceiristas de España, Ilustración 89). De otra parte, el número de cruceiristas españoles en 2.013 fue de 475.000 lo que le sitúa como el quinto país de Europa en este apartado. Un mercado de cruceiros, el europeo, que en la actualidad se encuentra servido por 43 empresas navieras domiciliadas en el Continente, con 125 buques en servicio que ofertan un total de 145.000 plazas<sup>81</sup>.

<i>Puertos líderes de cruceiros en Europa (en miles de pasajeros)</i>				
Puerto	Embarque	Desembarque	Puerto escala	Total
<b>Barcelona</b>	754	752	1.093	2.599
<b>Civitavecchia</b>	496	494	1.548	2.538
Venecia	752	761	303	1.815
Southampton	796	796	54	1.646
Pireo	149	160	994	1.303
<b>Palma de Mallorca</b>	245	246	755	1.246
Marsella	191	191	807	1.188
Nápoles	58	52	1.064	1.175
Dubrovnik	12	12	1.112	1.137
Génova	327	324	401	1.051

**Tabla expositiva 31**

Fuente: CLIA, 2014<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Cruise Lines International Association (CLIA-Spain), *Los cruceiristas se embarcan rumbo a sus vacaciones de verano*, Newsletter junio 2.014, página digital (www.cliaspain.com), recogido el 14-7-14.

<sup>82</sup>Cruise Lines International Association (CLIA) Europe, *Contribution of Cruise Tourism to the Economics of Europe 2014*, Table 4.1, p. 12.



<b><i>Cruceristas en los puertos españoles</i></b>			
<b>Puertos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Var. (%)</b>
A Coruña	140.890	156.890	11,36
Alicante	78.825	41.860	-46,90
Almería	24.266	16.972	-30,06
Avilés	2.284	655	-71,32
Bahía de Algeciras	1	275	27.400,00
Bahía de Cádiz	334.226	375.114	12,22
Baleares	1.269.208	1.532.508	20,75
Barcelona	2.408.960	2.599.232	7,90
Bilbao	65.953	56.004	-15,08
Cartagena	83.917	134.225	59,95
Castellón	1.255	1.514	20,64
Ceuta	5.201	2.507	-51,41
Ferrol-San Cibrao	7.068	10.853	53,55
Gijón	8.126	14.291	75,87
Huelva	2.103	294	-86,02
Las Palmas	832.763	830.011	-0,33
Málaga	651.517	397.095	-39,05
Melilla	2.687	3.248	20,88
Motril	10.606	15.231	43,61
Santa Cruz de Tenerife	885.623	794.249	-10,32
Santander	13.673	16.747	22,48
Sevilla	15.579	19.503	25,19
Tarragona	153	1.394	811,11
Valencia	480.233	473.144	-1,48
Vigo	240.352	171.800	-28,52
Vilagarcía	2.012	2.199	9,29
<b>Total</b>	<b>7.567.521</b>	<b>7.667.805</b>	<b>1,33</b>

**Tabla expositiva 32**

Fuente: Puertos del Estado, 2.014<sup>83</sup>.

Las cifras del sector en España, que se completan con la de los 3.846 buques que durante 2.013 recalcaron en puertos españoles (+3,3%), muestran una situación muy positiva del mismo aunque sin alcanzar los 8 millones ya citados de cruceristas de 2.011. Igualmente reflejan como el Mediterráneo constituye el destino preferido de los cruceristas que nos visitan con 5,2 millones de pasajeros (el 68%). Destacando dentro del mismo Barcelona y Baleares que acaparan el 79% de los cruceristas del Mediterráneo y el 54% de España. Ambos destinos se encuentran entre los 20 principales del mundo y entre los 10 primeros de Europa. No obstante, también resulta interesante subrayar el crecimiento que, en los últimos años, han tenido otros puertos mediterráneos tales como Valencia, Málaga o Cartagena. Aunque la dársena malacitana

<sup>83</sup> Puertos del Estado, *Seatrade Miami 2014: Los puertos españoles presentan su oferta crucerista en la mayor feria del mundo, Los puertos españoles suman 7,6 millones de cruceristas en 2.013*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 4-3-14, Madrid, p. 2.

experimentó una bajada significativa de tráfico en 2.013, que espera frenar durante 2.014; mientras que el puerto valenciano padeció el descenso en 2.014, como consecuencia de las programaciones realizadas por las navieras a dos años vista en función de proyecciones moderadas de la evolución del mercado y la búsqueda del equilibrio. Por lo que se refiere a la zona Atlántica –con un desarrollo algo menor-, por la misma pasaron en su conjunto 825 mil pasajeros, destacando los puertos gallegos de Vigo y A Coruña junto con el de Cádiz. Por último como destino singular, con un movimiento global de 1,6 millones de cruceristas, destaca el de las Islas Canarias, con los puertos de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, donde dada su ubicación y privilegiado clima tropical con temperaturas entre los 20-25 °C existe actividad crucerista todo el año aunque la temporada alta se desarrolla durante los meses de otoño e invierno<sup>84</sup>.

### **Cruceros en el puerto de Santa Cruz de Tenerife.**



#### **Ilustración 88**

Cadena de Suministro, 2.012<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Puertos del Estado, *Seatrade Miami 2014: Los puertos españoles presentan su oferta crucerista en la mayor feria del mundo*, *Los puertos españoles suman 7,6 millones de cruceristas en 2.013*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 4-3-14, Madrid, p. 2. Felipe Alonso, *Máximo Brancaloni: “La competencia en los cruceros mejora el producto”*, *El Economista* (Edición El Lunes), 14-4-14, Madrid, p. 42. Puertos del Estado, *Los puertos españoles suman 3,25 millones de cruceristas en el primer semestre del año*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 29-8-14, Madrid, pp. 1 a 5.

<sup>85</sup> Cadena de Suministro (CdS), *El Puerto de Santa Cruz de Tenerife recibirá en el mes de noviembre 129.000 cruceristas*, 2-11-2.012, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). Recogido el 29-8-14.

### Evolución del tráfico de cruceristas en España (en millones de pasajeros).

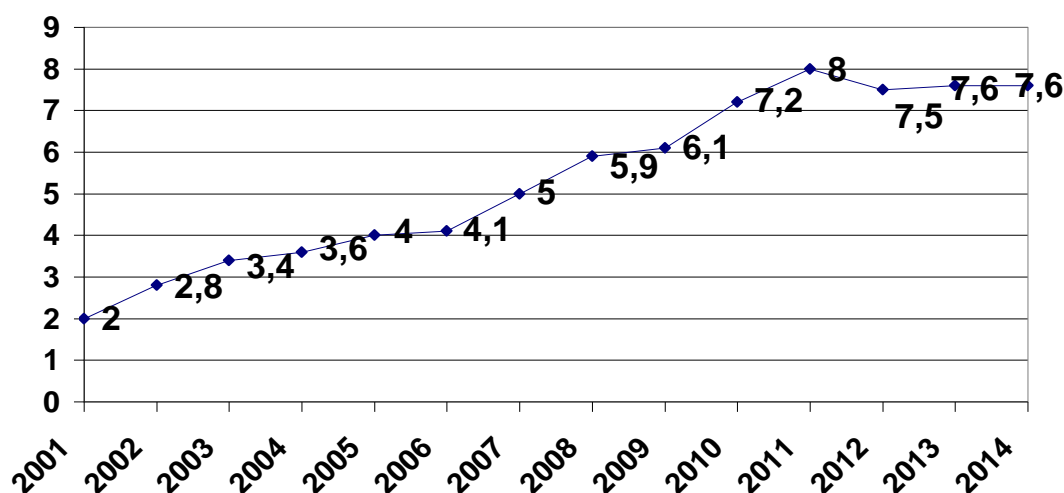


Ilustración 89

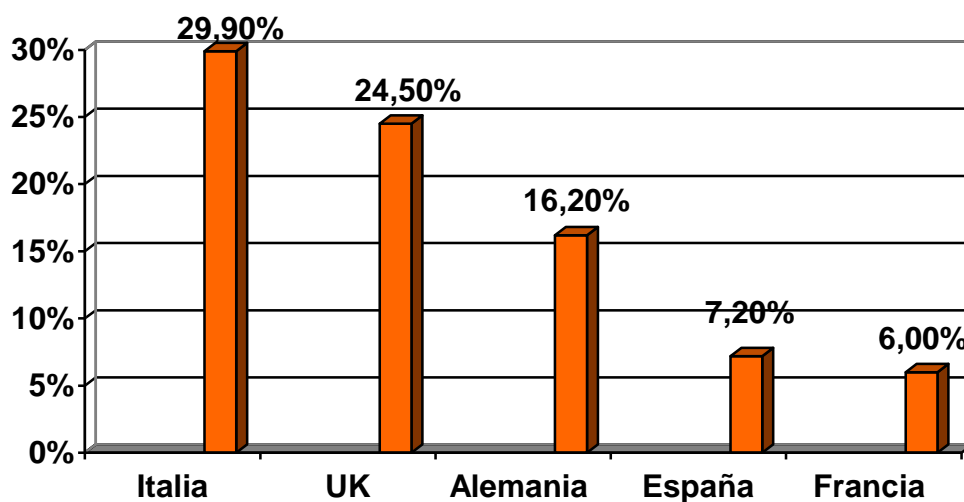
Fuente: Puertos del Estado, 2.014<sup>86</sup>.

### B.- Las consecuencias económicas del sector de crucero cada vez son más relevantes para la economía española y europea.

En cuanto a la aportación del sector de cruceros a la economía española, éste fue de 1.226 M€ (de un total de 39.400 M€ en Europa) ocupando el cuarto lugar después de Italia, Reino Unido y Alemania, generando 25.620 empleos en 2.013 (7% del total europeo) –de un total de 339.410 puestos de trabajo en el continente-, la mayoría de ellos indirectos. En este aspecto, el potencial de crecimiento de nuestro país es grande si tenemos en cuenta que para el país líder de este tipo de turismo, que es Italia, la contribución económica es de 4.571 M€ generando 102.867 empleos (el 30% del total europeo).

<sup>86</sup> Vid. Redacción, *Cruceros a toda máquina*, Revista Puertos del Estado, número 160, enero-junio 2.011, Madrid, p. 45. Completado con datos de Puertos del Estado de 2.014 y 2.015. Vid. Puertos del Estado, *2.015 será el año del turismo de cruceros*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 29-1-15, Madrid, p. 1, que prevé que el conjunto de los puertos de interés general reciban en 2.015 la cifra record de 8,1 millones de cruceristas, por encima de los 8 millones alcanzados en 2.011.

**Beneficios económicos del turismo de cruceros (porcentaje de los 5 primeros países respecto del total europeo).**



**Ilustración 90**

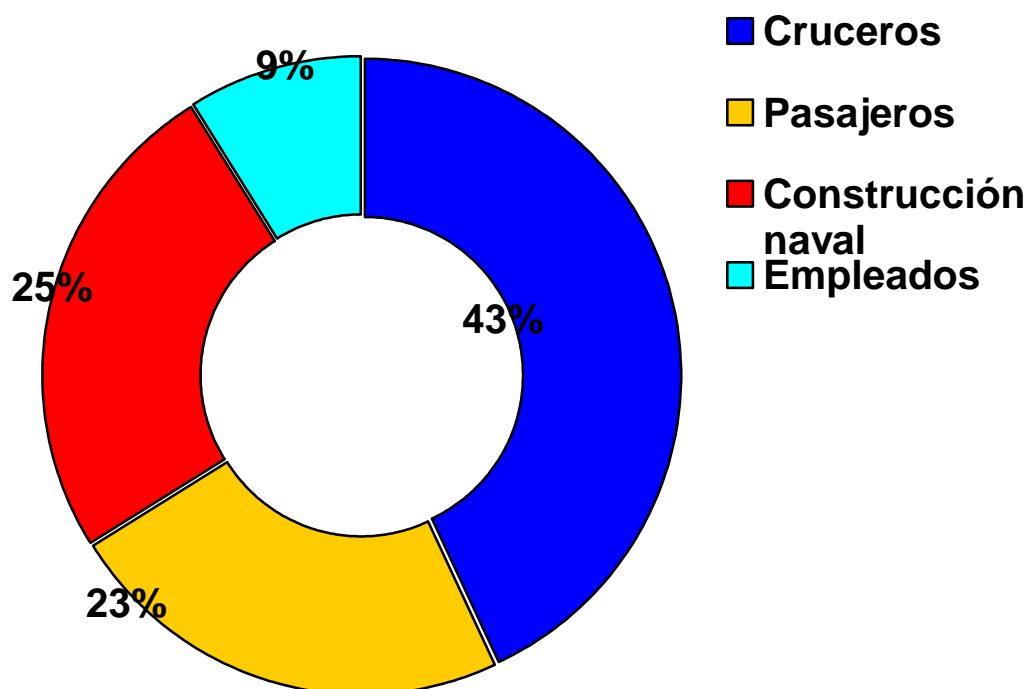
Fuente: CLIA, 2.014<sup>87</sup>.

El gasto directo de la industria de cruceros en Europa, por otra parte, alcanzó los 16.200 M€ en 2.013, un 3,4% más que en 2.012. Lo que incluye tanto los gastos de pasajeros y tripulación, construcción y remodelación de barcos, sueldos y compensaciones a la tripulación así como labores administrativas derivadas. Siendo el mayor gasto el que realizan los propios cruceros (691 M€, 43%); seguido por el dedicado a la construcción naval que alcanza (4,03 M€, 25%), las compras que realizan los pasajeros (3,08 M€, 23%); y finalmente las compensaciones a los empleados (1,45 M€, 9%).

---

<sup>87</sup> Cruise Lines International Association (CLIA) Europe, *Contribution of Cruise Tourism to the Economics of Europe 2014*, Figure 8.6, p. 26.

### Gasto directo de la industria del crucero en Europa durante 2.013.



**Ilustración 91**

Fuente: CLIA, 2.014<sup>88</sup>.

Los factores que explican el fuerte crecimiento interanual de la industria de cruceros tanto a nivel nacional como continental (un 3,6% en número de pasajeros y un 4% respecto de 2.012 en términos de generación de empleo) fueron: un aumento de pasajeros europeos (6,4 millones de europeos reservaron cruceros en 2.013, de ellos 5 millones para rutas europeas); un incremento de pasajeros que embarcan desde puertos europeos (cerca de un millón de pasajeros de otros continentes hicieron escala en Europa en 2.013); y el hecho de que los astilleros europeos continúan liderando el negocio de la construcción de cruceros a nivel mundial. Estando programado que los astilleros del continente entreguen 24 barcos entre 2.014 y 2.017 por valor de 12.100 M€. A este respecto, D. Adolfo Serrano, Director Nacional de Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (CLIA), calificó el segmento español de cruceros como <<muy fuerte>> dado que constituye el segundo mercado europeo receptor de viajeros y el quinto emisor; valorando asimismo las cifras de impacto económico y de generación de empleo ya citadas. Y <<estratégico>> considerando la alta calidad de las instalaciones, el interés turístico de los destinos visitados por los buques y su ubicación geográfica.

<sup>88</sup> Cruise Lines International Association (CLIA) Europe, *Contribution of Cruise Tourism to the Economics of Europe 2014*, Figure 1.1, p. 9.

Pero además estima que ha de tenerse en cuenta el interés ‘inducido’ que tiene la captación de cruceristas para nuestro país; pues a su poder adquisitivo medio-alto o alto, ha de sumarse <<el alto nivel de satisfacción, incluso por encima de lo esperado>>, que hace que estén dispuestos a viajar más, incluso a lugares ya visitados.

Respecto de la política portuaria, aunque agradece a Puertos del Estado la labor desarrollada a la hora de rebajar las tasas, calificándola como <<un paso en la buena dirección>>, no cree que sea suficiente a la hora de consolidar el crecimiento de la demanda. Pues, desde su perspectiva, debe de existir una colaboración entre todos los operadores implicados en este segmento del mercado marítimo para adoptar un paquete completo de medidas.

En cuanto a las previsiones de futuro, para los próximos diez años, del sector de cruceros considera que la tendencia es de crecimiento. Más específicamente, en cuanto al mercado español, evaluando el contexto económico, las previsiones para los próximos años son ‘*moderadamente positivas*’ debido a las perspectivas favorables que están mostrando los indicadores económicos nacionales, las previsiones de reserva de las agencias de viaje y a que varios barcos ya han anunciado que realizarán escalas en puertos españoles en 2.015. Destacando además que la industria de cruceros está realizando un esfuerzo muy importante para conocer y atender las necesidades de los consumidores españoles, lo que esperaba que diera sus frutos en los próximos años. Dando a conocer las ventajas de los cruceros a un mayor número de consumidores<sup>89</sup>.

### **C.- La política portuaria sobre los cruceros y sus repercusiones.**

La nueva política portuaria en el sector de cruceros constituye una concreción para este tipo de tráfico de los grandes principios que inspiran la ley. De un lado, el logro de la ansiada autosuficiencia económica con su trasunto de búsqueda de la máxima rentabilidad de los activos, de la eficiencia y la eficacia económica –una vez puestas en servicio en 2.012 nuevas terminales de crucero como las de Málaga y Cartagena- se va a plasmar en la aplicación de una serie de rebajas en las tasas portuarias proyectadas por Puertos del Estado y por las diversas Autoridades Portuarias con la intención confesada de incentivar la llegada de un mayor número de buques y de hacer frente al descenso del tráfico que se produjo en el ejercicio 2.012, de medio millón de pasajeros. La medida más importante consistió en palabras de D. José Llorca Ortega, Presidente de Puertos del Estado, en proponer una reducción del <<5% en la tasa al buque, otro 5% de la tasa a los pasajeros, y también un 8,5% de la tasa a las terminales de crucero>><sup>90</sup>. Se trataba de posicionar lo mejor posible a nuestros puertos

---

<sup>89</sup> Vid. Cruise Lines Internacional Association (CLIA) Europe, *Contribution of Cruise Tourism to the Economies of Europe 2014 Edition*, pp. 9 a 19. EP, *Las navieras prevén batir el record de los ocho millones de cruceristas en España*, Ideal de Granada, 9-6-14, Granada, p. 39. Redacción, *Los puertos españoles duplican el tráfico de cruceros durante los últimos cinco años*, El Vigía (Edición nacional), 24-6-14, Barcelona, p. 22. Redacción, *La contribución económica de la industria de cruceros alcanza su máximo histórico en Europa*, Marítimas, 26-5-14, Barcelona, p. 5. Vid. también, Patricia Castán, *El negocio de cruceros se afianza en España*, 28-11-13, El Periódico de Catalunya, Barcelona, p. 12. Josep Piqué, *Entrevista a Alfredo Serrano Director Nacional de CLIA España*, 14-4-14, página digital Crucero 10 ([www.crucero10.com](http://www.crucero10.com)).

<sup>90</sup> Redacción, *España apuesta por los cruceros y reducirá un 5% las tasas a las navieras*, La Razón (A tu Salud), 16-3-14, Madrid, p. 26. Pilar Martínez, *Las navieras apuestan por destinos con atractivo histórico*, Sur, 17-3-14, Málaga, p. 11.

en el mercado europeo mediante una política de precios que fuera atractiva para las grandes compañías navieras. Sin embargo, como he destacado más arriba, para del Director nacional de CLIA, D. Alfredo Serrano, tal política de rebajas aunque es bienvenida resulta insuficiente para provocar un cambio sustancial en la programación que realizan los armadores, solicitando por el contrario, '*paquetes completos*' de rebajas de tasas y servicios ofertadas por las Autoridades y los distintos operadores que hagan ciertamente atractivo el elegir un determinado puerto español como puerto-base o como escala para un itinerario marítimo.

Pero, al mismo tiempo, Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias asumiendo su condición de líderes de la oferta portuaria, proyectaron toda una serie de contactos con los principales agentes del sector de cruceros (compañías navieras, agencias de viajes y consignatarios) para dar a conocer la calidad de nuestras instalaciones y, sobre todo, el interés de los Organismos portuarios y los operadores de servicios de satisfacer por completo las necesidades de los cruceros. En concreto, destaco durante 2.014 especialmente la asistencia del sistema portuario de interés general a la Feria Internacional de Turismo de Madrid (FITUR), celebrada en enero; así como a la Feria Internacional '*Miami Seatrade*', la más importante del concierto internacional, en marzo, con la presencia de 800 empresas de todo el mundo y en la que participaron 25 Autoridades Portuarias junto con '*Ports de la Generalitat*'. En esta última, el Presidente de Puertos del Estado, D. José Llorca Ortega, hizo especial mención a los 1,2 millones de turistas americanos que nos visitan y animó a los operadores y las compañías americanas para que siguieran apostando por nuestro país. A lo anterior ha de añadirse la celebración durante los días 16 a 18 del mes de septiembre en Barcelona de la principal cita europea del sector, la '*Seatrade Med*' en la que Puertos del Estado acompañado de 11 Autoridades Portuarias desplegó nuevamente su alfombra azul ("*Blue Carpet*"); una campaña promocional iniciada en 2.013 que parte del concepto de que nuestros puertos son, para los cruceristas, la puerta de entrada a nuestro país, como destino que permite acceder a una oferta cultural, gastronómica, paisajística y de ocio diferenciada. Destacando en esta ocasión D. José Llorca Ortega la cada vez mayor desestacionalización de la actividad que ofrece grandes perspectivas de crecimiento. Así los contactos se multiplicaron en las diferentes ferias por parte de los representantes portuarios intentando, en conversaciones directas con las compañías armadoras, hacer valer la excelencia de los respectivos puertos como destino turístico<sup>91</sup>.

La especial atención prestada por los Organismos públicos al turismo de cruceros ha llegado incluso a levantar las críticas de los armadores de líneas regulares. Así en concreto, D. Adolfo Utor, Presidente de ANAVE y de Balearia, declaró que "*la niña bonita de los puertos son los cruceros y a ellos se dirigen todos los esfuerzos, en*

---

<sup>91</sup>Puertos del Estado, *Los puertos españoles presentan su oferta turística en FITUR. Más de 3.500 cruceros recalaban en los puertos españoles*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 22-1-14, Madrid, pp. 1 a 3. Puertos del Estado, *Puertos del Estado reúne a los principales representantes del sector en Miami*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 13-3-14, Madrid, pp. 1 y 2. Javier Gilabert, *Puertos rebajará un 40% las tasas a los cruceros para frenar su fuga de Maó*, Menorca Diario Insular, 29-8-14, Menorca, p. 4, que se tratan en realidad de bonificaciones a la tasa del buque y del pasaje. Vid. también en el Capítulo VIII, el régimen de bonificaciones aplicado por el Puerto de Las Palmas de Gran Canaria al tráfico de cruceros, según la evaluación que efectúa su representante. Puertos del Estado, *Puertos del Estado extiende su "alfombra azul" en Barcelona*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 12-9-14, Madrid, p. 1. J.M. Rojas, *Puertos del Estado destaca la cada vez mayor desestacionalización del sector crucerístico*, Diario del Puerto, 18-9-14, Barcelona, p. 11.

*cuanto a infraestructuras, tasas, atenciones...Y nosotros no tenemos instalaciones portuarias adecuadas, a las navieras nos tienen trabajando en una situación tercermundista. En Palma en la estación número tres transportando a los pasajeros en bus, saliendo del puerto, cogiendo la carretera, entrando por Portopí y en una terminal sin la infraestructura mínima. En Eivissa instalaron diques nuevos pero a los pasajeros se les atiende en una carpa. Eso sería incomprensible en un aeropuerto”<sup>92</sup>.*

En cualquier caso, interesa resaltar el hecho de que los datos del tráfico de cruceros en cada puerto son objeto de permanente análisis no ya sólo por las Autoridades Portuarias y los organismos representados en su respectivo Consejo de Administración, sino también por la prensa local y por los representantes políticos del Ayuntamiento en el que se ubica el puerto. Pues, no en vano, durante los últimos años, el turismo de cruceros ha sido visto como una modalidad de turismo prioritario en la medida en que permite poner en valor el patrimonio histórico-artístico con el que cuentan nuestras principales ciudades del litoral, abriendo expectativas de crecimiento al comercio y a la restauración locales. De modo que una eventual bajada en el tráfico de cruceros lleva inmediatamente a los grupos políticos de la oposición a pedir que el Ayuntamiento elabore un plan de medidas que revierta la situación. Tal y como ocurrió, por ejemplo, durante el verano de 2014 con los puertos de Valencia y Palma de Mallorca por parte del respectivo grupo municipal socialista dirigiendo sus declaraciones a los regidores del PP. Mientras que la prensa local, durante el mismo período, elogiaba los buenos resultados del puerto de Cartagena y su efecto positivo para la economía local y regional. O destacaba que continuaba estancada la llegada de cruceristas al puerto de Málaga en los mismos niveles del año anterior en el que se había registrado un descenso significativo. A pesar de la buena imagen que provocó la visita del mayor crucero del mundo, el ‘*Oasis of the Seas*’, los días 11 y 25 de septiembre y de que se promovió la constitución de la llamada ‘*Mesa del Turismo de Cruceros*’ de Málaga para involucrar a todas las Administraciones territoriales, agentes y operadores en la puesta en marcha de un proyecto de acción específico. Al mismo tiempo que la Autoridad Portuaria de Alicante reclamaba la apertura los fines de semana a los comercios de la ciudad para ganar en ‘competitividad portuaria’, siguiendo de este modo los pasos de Cartagena, Málaga o Valencia. Y la prensa alicantina elogiaba el cambio de concesionaria en la terminal de cruceros –‘*Costa Blanca Portuaria*’- para los próximos 20 años que esperaba duplicar la cifra de cruceristas ya para 2015 y que había proyectado 16 nuevas rutas turísticas por la Provincia como reclamo para los cruceristas<sup>93</sup>. Debiendo también mencionarse las importantes ‘operaciones

---

<sup>92</sup> Alberto Magro, ‘*Al Fortuna*’ le cambiaremos motores y lo venderemos o se alquilará como charter, Diario de Mallorca, 3-8-14, Palma de Mallorca, pp. 6 y 7. Alberto Magro, “*En el puerto de Palma a las navieras nos tienen trabajando en una situación tercermundista*”, Diario de Palma, 3-8-14, Palma de Mallorca, p. 7.

<sup>93</sup> Sonia Pérez Sánchez, *Los comerciantes aumentan hasta un 30% las ventas gracias a la triple escala de cruceros*, La Opinión de Cartagena, 22-8-14, Cartagena, p. 6. Fernando Peral, *La Comunidad recupera peso como destino de los turistas de otros países*, La Verdad de Cartagena, 23-8-14, Cartagena, p. 10. L.M. Carceller, *El sector de cruceros no sale del bache pese al buen año turístico*, El Mundo de Málaga, 27-8-14, Málaga, p. 20. Aitor F. Vallespir, *El puerto corrige sus previsiones: Palma recibirá menos cruceros que en 2013*, Diario de Mallorca, 27-8-14, Palma de Mallorca, p. 11. Redacción, *El PSIB alerta de la reducción del número de cruceros en Palma*, El Mundo (Edición de Ibiza y Formentera), 27-8-14, Ibiza, p. 8. P. Almenar, *El número de cruceristas que llega al puerto de Valencia baja un 29% en 2014*, El PSPV reclama un modelo de turismo cultural y critica la política del consell, El País (Nacional), Edición Valencia, 15-8-14, Valencia, p. 17. Josep Bartual Roig, *El turismo de cruceros sigue hudiéndose*,



*empresariales colaterales* que se han llevado a cabo en relación con el tráfico de cruceros como han sido el fuerte incremento de los contratos de reparación y renovación de cruceros que ha experimentado el astillero gaditano de ‘Navantia’ o la adquisición por la empresa turca ‘Global Port Holding’ (GPH), asociada con ‘Royal Caribbean’, de la totalidad del accionariado de ‘Creuers del Port’ posicionándose en cinco de las terminales de cruceros de Barcelona frente a su rival ‘Carnival’ –líder mundial de cruceros- que gestionará la terminal <<D>> del Muelle Adosado y la nueva terminal <<E>><sup>94</sup>.

### Actividad crucerística en el puerto de Palma de Mallorca.



**Ilustración 92**

Fuente: Mallorca actual, 2.014<sup>95</sup>.

---

Levante, 15-8-14, Valencia, p. 15. J. Hernández, *El puerto reclama que todo el comercio abra los festivos para poder competir en el comercio de cruceros*, Información (Edición Alicante), 29-8-14, Alicante, p. 3. E. Moltó, *Los puertos valencianos pierden 52.000 cruceristas*, El País (Nacional), Edición Valencia, 30-8-14, Valencia, p. 16. J. A. Rico, *Dos barcos atracan en Alicante con 2.300 cruceristas alemanes e ingleses*, Información (Edición Alicante), 8-9-14, Alicante, p. 4. J. Hernández, *El puerto ofrece por primera vez rutas por la provincia para consolidar el turismo de cruceros*, Información (Edición Alicante), 8-9-14, Alicante, p. 3. E. Moreno, *El puerto se prepara para recibir el mayor crucero del mundo*, Málaga Hoy, 12-9-14, Málaga, p. 10. R.L., *Málaga se alía para fortalecer la estrategia del turismo de cruceros*, Málaga Hoy, 12-9-14, Málaga, p. 12.

<sup>94</sup> Elena Martos, *El astillero de Cádiz se prepara para un otoño a pleno rendimiento*, La Voz de Cádiz, 25-8-14, Cádiz, p. 4. Artur Zanón, *Global Ports alcanzará el 100% de Creuers del Port junto con Royal*, Expansión (Cataluña), 22-8-14, Barcelona, p. 6. Artur Zanón, *Global Ports y Royal se quedan con los cruceros de Barcelona*, Expansión, 22-8-14, Madrid, p. 6.

<sup>95</sup> Por Diario de Mallorca, *Tres cruceros con casi 8.000 turistas coinciden en el puerto de Palma*, 27-1-14, Mallorca Actual, página digital ([www.mallorcaactual.com](http://www.mallorcaactual.com)). Recogido el 29-8-14.

Especial seguimiento merece para los agentes político-administrativos, los operadores de servicios y las grandes compañías navieras, claro está, el puerto de Barcelona. Su hegemonía en Europa y el Mediterráneo y su cuarta posición a nivel mundial sólo superada por los tres grandes puertos americanos de Florida (Miami, Lauderdale y Cañaveral) lo convierten en un puerto de referencia para este tipo de tráfico. De modo que la atención de la prensa es continua en cuanto a los datos económicos que pueda ofrecer en este apartado. Pero a la vez, por esa misma razón, las decisiones de los gestores portuarios y el resto de los agentes se realizan mediante conversaciones discretas que suelen concluir con un anuncio de programación para largo plazo. Así en concreto, para 2.013, las previsiones se cumplieron al concluir el año con las mismas cifras record de 2.011, de 2,6 millones de pasajeros. Destacando el hecho de que aproximadamente la mitad del pasaje lo eligiera como puerto-base dado que es la modalidad en la que mayor desembolso económico realiza el crucerista. Considerándose que el impacto económico del sector de cruceros para la Ciudad Condal es de aproximadamente 300 M€ entre gastos de hoteles, restauración, tiendas y desplazamientos. Y las previsiones de cara al futuro son de crecimiento dado que ‘Carnival Corporation & pic’ proyecta la ampliación de la ‘terminal D’ y también, como ya he comentado, la creación de una nueva ‘terminal E’ con una inversión de 20 M€, que se espera entre en funcionamiento en 2.016, y que podrá albergar ‘cruceros postpanamax’ de hasta 4.500 pasajeros<sup>96</sup>.

<i>Puertos de Cruceros líderes a nivel mundial (en millones de dólares generados)</i>	
Miami (Florida, EE.UU.)	605,3
Lauderdale (Florida, EE.UU.)	500,9
Cañaveral (EE.UU.)	493,2
<b>Barcelona (España, U.E)</b>	382,3
Civitavecchia (Italia, U.E.)	373,0

**Tabla expositiva 33**

Fuente: Cruise Market Watch, 2.013<sup>97</sup>.

<sup>96</sup>Darío Reina, *La puerta del sur de Europa*, El Periódico de Catalunya, 13-10-13, Barcelona, p. 41. Redacción, *El <<Allure of the seas>>, con capacidad para 6.500 cruceristas, tendrá su puerto base en Barcelona en el 2.015*, Marítimas, 6-2-14, Barcelona, p. 8. J.O., *Costa Croicere traerá a Barcelona su nuevo buque*, Expansión (Cataluña), 12-2-14, Barcelona, p. 4. Redacción, *Rentabilizar al máximo la visita de turistas a Barcelona*, El Mundo (Edición Cataluña), 27-2-14, Barcelona, p. 23. Redacción, *Barcelona es elegida como el mejor puerto base*, El Periódico de Catalunya, 13-3-14, Barcelona, p. 40. Elena García, *La APB saca a concurso la ampliación de la terminal de Palacruceros*, Diario del Puerto, 19-3-14, Barcelona, p. 6.

<sup>97</sup> Redacción, *World's Top Ten Cruise Ports for 2013*, Cruise Market Watch, 14-3-14, portal digital (www.cruisemarketwatch.com).

### **‘Muelle Adosado’ del puerto de Barcelona.**



**Ilustración 93**

Fuente: EFE, 2.014<sup>98</sup>.

#### **4.- LAS OPERACIONES PUERTO-CIUDAD COMO ASPECTO MÁS VISIBLE DE LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA. ACTUACIONES MÁS RECIENTES.**

##### **A.- Génesis de las operaciones puerto-ciudad realizadas en nuestro sistema portuario. Su inclusión en la nueva Ley de Puertos.**

Debido a la intensa evolución del tráfico marítimo con la puesta en servicio de barcos con cada vez mayor longitud y calado, los responsables portuarios se van a plantear desde finales de los años 60 y principios de los años 70 en los Estados Unidos de América (San Francisco, Baltimore o Boston) y desde principios de los años 80 del siglo XX en Europa (Londres) la conveniencia de abandonar importantes infraestructuras portuarias en la medida en que ya no eran útiles para la atención al tráfico mercante y de pasajeros con las más modernas técnicas (accesibilidad, longitud y calado de los muelles, problemas de control ambiental, necesidad de disponer de amplios espacios para el almacenamiento de la mercancías y de construir estaciones y terminales de carga que, además, conviene que se encuentren cerca de terminales intermodales de transporte ya sea de carretera o de ferrocarril)<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Incluido como ilustración de Cristina Farrés, *Barcelona se consolida como el cuarto puerto mundial de cruceros*, 7-2-14, Barcelona '02B' página digital ([www.02b.com](http://www.02b.com)). Recogido el 29-8-14.

<sup>99</sup> **Nota de advertencia:** Cuando escribo las presentes líneas -11 de enero de 2.015- he tenido noticia de que, finalmente, se publicará un artículo mío titulado <<La nueva conformación de las relaciones jurídicas entre los municipios y los puertos de interés general: de la confrontación a la colaboración. El puerto de Málaga>>, A. RUIZ OJEDA y R. ZAMORA ROSELLÓ, *Regulación y Competencia en Servicios de Interés Económico General: Análisis Sectoriales y Comparativos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, 2.015, pp. 163 a 206, en el que abordo el tema propuesto en este

A la oportunidad de realizar un traslado –en la mayoría de los casos de la parte más histórica de las instalaciones- que permita una mejor operativa portuaria, se une el propósito de los gestores portuarios de hacer más ‘cercano’ el puerto. De manera que constituya para los ciudadanos un espacio abierto al ámbito de sus intereses superando de esta manera el tradicional distanciamiento e incluso ‘divorcio’ entre el puerto y la urbe más inmediata provocado, desde mediados del siglo XIX, por factores tales como el crecimiento desorbitado de las instalaciones portuarias para atender a la navegación de vapor, ubicándose en sus inmediaciones numerosas fábricas y otros elementos contaminantes que ejercían un ‘efecto barrera’ para el ciudadano; el cierre del recinto portuario a toda persona no autorizada por razones de seguridad y defensa; o, en última instancia, la pérdida de relevancia del tráfico marítimo para la vida de la ciudad ante el desarrollo de otros medios de transporte<sup>100</sup>. Se trata de ‘cerrar la brecha’ que abrió la revolución industrial decimonónica, tanto más cuando la presencia de los vecinos y visitantes podría coadyuvar a garantizar el éxito económico de nuevas zonas de ‘actividades comerciales no estrictamente portuarias’ instaladas, que son cada vez más reclamadas por el resto de los operadores. Y, sobre todo, claro está por los pasajeros de buques de línea y por los turistas de cruceros. Se añade a lo anterior, la idea de dar visibilidad a una nueva cultura portuaria de respeto al medio ambiente (‘green port’) y en el que la persona perciba el puerto como una infraestructura accesible, cómoda e incluso estéticamente atractiva. Lo que irremediabilmente se une con el uso náutico deportivo, el tráfico de cruceros y la instalación de centros comerciales y culturales<sup>101</sup>. No cabe olvidar, por último, que la articulación del puerto como parte del término municipal a través de fórmulas cooperativas de planeamiento ha fomentado también este cambio de perspectiva<sup>102</sup>.

El nuevo enfoque de contemplación del puerto -que ofrece la posibilidad de reordenar amplios espacios del recinto cercanos a la urbe para los usos descritos-

---

apartado pero desde un enfoque eminentemente jurídico. Comentando además diversas experiencias nacionales e internacionales de los años 1.980 a 2.000, diferentes a las actuales que se tratan en el presente trabajo doctoral. Por último, también describo en extenso la operación puerto-ciudad que tuvo lugar en el puerto de Málaga; gestada desde el lejano 1.983 a 2.012. Ejemplo que tampoco trato en la investigación que ahora expongo.

<sup>100</sup> Vid., por ejemplo, a J.M., BOQUERA OLIVER, <<La edificación de los puertos>>, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 80, octubre-diciembre, 1.993, p. 615. Para este autor durante buena parte del siglo XX “el puerto es a la ciudad lo que Mónaco a Francia: un principado independiente que mantiene vínculos con la República vecina”. J. POZUETA ECHEVARRI <<El planeamiento ante el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana>>, *La Ordenación del Litoral (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo)*, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1.992, pp. 193 a 200. El artículo 1 del Decreto del Ministerio de Obras Públicas de 11 de diciembre de 1.942, para evitar perturbaciones en las operaciones que se realizan dentro de los recintos de los puertos comerciales y para garantía de las personas que intervinieran en ellas y de las mercancías depositadas, limitó el acceso a los muelles y zonas de tráfico de los puertos comerciales a las personas y vehículos que, por razón de sus funciones y servicios en los mismos, estuvieran debidamente autorizadas. Quedando libres de esta limitación las zonas de escaso uso y otras que se estimaran aconsejables.

<sup>101</sup> Cabe recordar la política pública formulada y aplicada por las Autoridades Portuarias a propósito de la protección del medio ambiente (vid. el Capítulo V.4.G del presente trabajo doctoral). De manera que la idea de puerto verde (‘green port’) se haya en la actualidad firmemente asentada en los gestores del mismo.

<sup>102</sup> Conviene citar igualmente las consideraciones realizadas a propósito de la tramitación coordinada tanto de la Ordenanza de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios como del Plan Especial del Puerto en el Capítulo VI.3 de la presente investigación doctoral.

coincide con un cambio de mentalidad en las ciudades en las que cada vez resulta más relevante el contar con zonas de alta calidad medioambiental (amplias zonas verdes, bosques cercanos a las viviendas o paseos de ribera) muy cercanas a los núcleos residenciales que reequilibren el carácter estrictamente arquitectónico de las áreas centrales; que permitan además la práctica del deporte y de otras actividades de ocio. La ciudad se expande buscando el contacto con la naturaleza, dotando al mismo tiempo a los nuevos espacios de servicios comerciales que hagan confortable la estancia. Todo lo anterior combinándolo con el decidido propósito por encontrar nuevos referentes turísticos y culturales más allá del centro histórico. De contemplación de un entorno visualmente muy atractivo y de cuidada estética.

La confluencia de los ‘*dos grupos de intereses expuestos*’ que defienden, respectivamente, las Autoridades Portuarias y los gestores municipales facilita que, pese a los iniciales prejuicios que albergaban los responsables del puerto que veían con preocupación la ocupación de una parte del área portuaria por un colectivo ajeno a los intereses específicos del recinto, finalmente se haya alcanzado en la mayoría de los casos un acuerdo para abrir la dársena a la ciudad próxima. Precisamente con ocasión de la puesta en marcha de un plan previo de renovación general y expansión del puerto hacia el interior del mar. El puerto se ‘*adentra en el mar*’ y se moderniza al mismo tiempo que la antigua zona portuaria se ‘*abre*’ para la ciudad con actividades de ocio y lúdicas. De este modo, en nuestro país, desde la década de los años ochenta del siglo XX se llevaron a cabo grandes operaciones de integración del puerto con la ciudad, cada una con características peculiares, pero que estuvieron centradas en la mayoría de las ocasiones en aprovechar los beneficios derivados de las operaciones comerciales y, eventualmente, inmobiliarias realizadas sobre el suelo. Así cabe destacar los proyectos que se sucedieron en los grandes puertos españoles como el de Barcelona con la renovación para uso ciudadano, náutico-deportivo y comercial de los diferentes muelles que conforman el <<Port Vell>>, desde 1.981 a 2.002, y que tiene continuidad con actuaciones como la renovación de las instalaciones pesqueras, de la ‘*Marina Port Vell*’ –ya muy avanzada–, y de la futura ‘*Marina Vela*’ que pretende inaugurarse en 2.015<sup>103</sup>. En Valencia, a partir del proyecto de paseo marítimo de 1.989, continuando con el ‘*Plan Especial Balcón del Mar*’ que permite la recuperación de la dársena interior como pieza urbana estructurante. Quedando pendiente el *Master Plan* Valencia al Mar-Marina Real Juan Carlos I<sup>104</sup>. O el del traslado del puerto de Bilbao a la zona marítima del Abra y el aprovechamiento de los antiguos terrenos portuarios ubicados en las márgenes del río Nervión mediante la constitución de la sociedad <<Bilbao Ría 2000, S.A.>>, como sociedad anónima constituida a partes iguales por la Administración del Estado (a través de empresas dependientes de la misma: como la Entidad Pública Empresarial de Suelo, SEPES; la Autoridad Portuaria de Bilbao, ADIF y FEVE) y las restantes Administraciones territoriales (Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, y los Ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo) con el objetivo declarado de poner en valor el

<sup>103</sup> F. MAGRINYÁ TORNER Y G. MAZA GUTIÉRREZ, <<Tinglados de Barcelona: la incorporación de espacios del puerto a la ciudad (1981-2002)>>, Script Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, julio de 2.005, Vol. 9, núm. 193, pp. 181-204. Redacción, *La expansión del Port Vell: consolidación de un modelo de éxito*, Marítimas, 29-7-14, Barcelona, p. 8. Ver también Redacción, *The future of Marina Port Vell, rumbo hacia una transformación*, página digital de ‘Marina Port Vell’, inicio, (www.marinaportvell.com). Recogido el 25-8-14.

<sup>104</sup> J.M. TOMÁS SALVADOR, <<Valencia y el mar, un idilio hecho realidad>>, RETE-Asociación para la colaboración entre Puertos y Ciudades, Portus nº 20, 2010, pp. 31-35.



suelo, principalmente público, de la ría de Bilbao que permitiera el establecimiento de dotaciones y servicios al público<sup>105</sup>.

Las actuaciones que se suceden con las características descritas provocan, además, unas sinergias acumuladas de las que disfruta tanto la urbe como el puerto. Me estoy refiriendo a las lógicas '*interacciones puerto-ciudad*'. Así la urbe, por un lado, acoge una nueva centralidad en torno a la zona ganada al puerto que se convierte en un hito urbano o referente tanto para el residente como para el turista de interior. En la medida en que se consigue, como ya he señalado, una zona medioambientalmente muy atractiva que refuerza la calidad de vida urbana. Pero al mismo tiempo, por otro lado, la penetración urbana en el puerto, permite a las Autoridades portuarias disponer de un atractivo turístico añadido para los pasajeros, que se cuentan por miles, del tráfico de cruceros. De modo que tanto los pasajeros de escala como los que eligen el puerto en cuestión como punto de salida podrán disfrutar de las nuevas instalaciones de ocio y restauración. Finalmente, no debe obviarse el '*reclamo*' que la nueva operación urbanística tiene hacia el exterior, en cuanto refuerza una imagen actual del puerto que se hace '*accesible*' y de la propia ciudad que de esta manera ocupa de modo efectivo toda la línea de costa.

El Texto Refundido de 2.011 recogió la previsión que contenía el PPA de 2.010<sup>106</sup> que se refería a aquellos terrenos que no reunieran las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre, definidos en el artículo 3 de la Ley de Costas, y que, por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hubieran quedado en desuso o hubieran perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria. Previendo respecto de los mismos que podrían admitirse en el dominio público portuario <<*espacios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad*>> -denominación novedosa- tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y "*otras actividades comerciales no estrictamente portuarias*", siempre que no se perjudicara el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajustaran a lo establecido en el planeamiento urbanístico. Las Autoridades Portuarias no podrán participar directa o indirectamente en la promoción, explotación o gestión de las instalaciones y actividades que se desarrollen en estos espacios, salvo las relativas a equipamientos culturales y exposiciones en el caso de que sean promovidas por alguna Administración pública. Por consiguiente, la normativa portuaria acoge las citadas <<*operaciones puerto-ciudad*>> que, de esta manera, cuentan ya desde 2.010 con un claro respaldo legal. Las características de la operación, tal y como queda definida en la disposición legal, llevan a deducir que el Legislador conforma un modelo propio de '*conversión de determinadas zonas del puerto inadecuadas*' para servir al tráfico portuario de mercancías o pasajeros

---

<sup>105</sup> A.M. NIEVA GARCIA, <<*Bilbao, un puerto convertido en metrópoli*>>, RETE-Asociación para la colaboración entre Puertos y Ciudades, Portus nº 20, pp. 19-23. Ver también Redacción, *Actuaciones*, Bilbao Ría 2.000, Sociedad para la regeneración urbanística de Bilbao y su entorno, página digital ([www.bilbaoria2000.org](http://www.bilbaoria2000.org)). Miguel Buen Lacambra y Lucio Hernando Albístegui, *Puerto exterior de Pasaia: por fin la verdad del PNV*, Diario Vasco, 3-8-14, Donosti, p. 26, sobre la posibilidad de construir un puerto exterior en Pasajes. Lo que entiendo que podría abrir, a su vez, la posibilidad de una operación de '*recuperación*' de al menos parte de la antigua zona portuaria para usos ciudadanos.

<sup>106</sup> Vid. el artículo 72.1. párrafo 2º y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM) que recogió, de modo prácticamente idéntico, la norma anterior establecida en el artículo 94 LREYPSPIG, en su versión dada por la Ley 33/2.010, de 26 de noviembre.

que va a facilitar el establecimiento y desarrollo de áreas de atraque náutico vinculadas a centros comerciales y de ocio. Pero, al mismo tiempo, va a *‘impedir el desarrollo de operaciones inmobiliarias’* en la zona portuaria ligadas al atraque de embarcaciones náuticas deportivas. En cualquier caso, el precepto tal como ha quedado tras la última modificación aprobada por el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, permite excepcionalmente levantar la prohibición de usos hoteleros por razones de interés general previo acuerdo del Consejo de Ministros, incluyendo también a faros y otras infraestructuras que formen parte del patrimonio histórico. En este caso por el Ministerio de Fomento previo informe de Puertos del Estado.

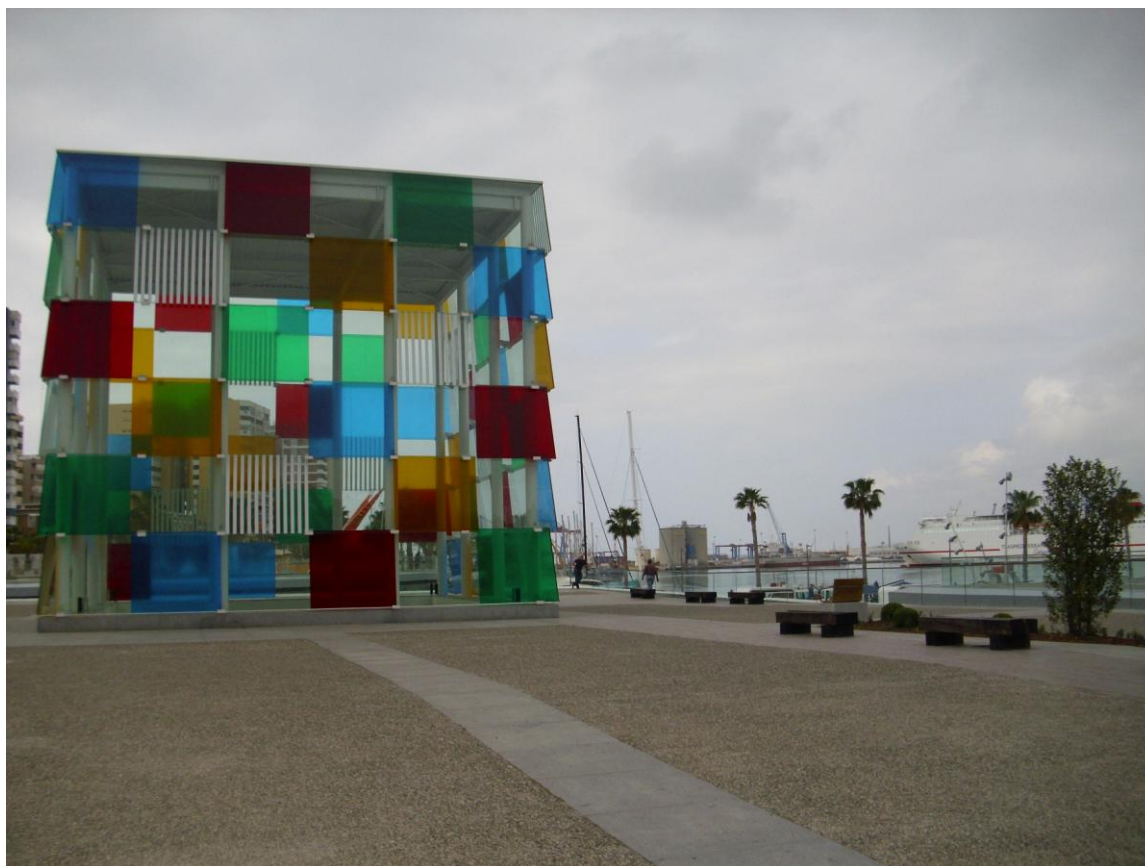
## **B.- Las operaciones puerto-ciudad más recientes realizadas con la nueva normativa portuaria vigente.**

Tras la introducción por la política pública formulada en 2010 de la disposición expresa que regula las *“operaciones puerto-ciudad”*, se han seguido realizando, como es lógico, actuaciones de este tipo en distintos puertos del Estado. Algunas de complemento de planes ya diseñados con anterioridad; como es el caso de Málaga con el remate de las obras de renovación de los muelles 1 y 2 mediante la apertura, justo en la esquina de ambos, del *“Centro Pompidou”* como nuevo referente cultural para paseantes y cruceristas<sup>107</sup>; y otras de nuevo diseño que se encontraban en ejecución durante el año 2014, como ocurría con los puertos de Ibiza y A Coruña; junto con alguna operación ya próxima a su inicio como la del proyecto *‘Sevilla Park Arena’* en la ribera derecha del Guadalquivir. Aunque he de advertir que existen también otras operaciones de creación y reforma de zonas de ocio en Santa Cruz de Tenerife, Alicante y Las Palmas; o proyectos globales como el borrador del nuevo Plan Director del Puerto de Palma de Mallorca que me excuso en abordar al querer dar una extensión razonable al presente apartado.

---

<sup>107</sup> Redacción, *Caneda cree <<antinatural>> la falta de auditorio y pide debatir su financiación, El Ayuntamiento prevé tener definida en julio la colección Pompidou y el diseño del espacio*, Sur, 21-4-14, Málaga, p. 34. EP, *Alertan de que el Cubo va camino de ser una “nueva tabacalera”*, Málaga Hoy, 12-5-14, Málaga, p. 8. Ignacio Lillo, *El puerto y el Ayuntamiento buscan una vía para evitar parar las obras del Cubo*, Sur, 12-8-14, Málaga, p. 4. S. Sánchez e I. Montes, *El puerto sale en rescate de De la Torre ante la ocupación irregular del Cubo*, Hoy Málaga, 12-8-14, Málaga, p. 6.

### El cubo del puerto de Málaga, sede del ‘Centro Pompidou’.



**Ilustración 94**

Fuente: archivo personal, 2.014<sup>108</sup>.

Centrándome pues en los ejemplos señalados de nuevas operaciones, en el supuesto de **A Coruña**, la operación, que parte de un convenio firmado entre el Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria en enero de 2.012, pretende esencialmente eliminar casi la totalidad del intenso tráfico de vehículos en superficie que soporta la <<Dársena de la Marina y O Parrote>> en pleno corazón de la ciudad herculina mediante la construcción de varios túneles subterráneos (O Parrote, Alférez Provisional, ampliación del de María Pita, prolongación a plaza de Ourense), la construcción de un aparcamiento en O Parrote y la urbanización de la explanada de la Marina. Se trata, en definitiva, de destinar el nuevo espacio ‘prohibido para el automóvil’ –salvo un vial para autobuses, taxis y residentes– al ocio y el ‘terraceo’ mediante la construcción de dos ‘pequeñas edificaciones singulares de planta baja’ de 173 y 243 m<sup>2</sup>, destinadas a servicios, que se dedican, al menos en parte, a zona de terrazas y que conforman una plaza pública; junto con dos kioscos de prensa, bancos, árboles e incluso una original pasarela sobre el mar para los paseantes, en parte sumergida, de ‘acero cortén’ (que produce el característico efecto de hierro oxidado). Las obras consensuadas entre la Autoridad Portuaria y el Concello importan un total de 63 M€ sufragados con fondos públicos, excepto los 15 M€ del aparcamiento que los financia la empresa Copasa. El

<sup>108</sup> Foto tomada por quien suscribe estas líneas el 10 de abril de 2.015.



diseño del Arquitecto Luis Collarte plantea convertir la zona de ‘las galerías de la Marina’ -que ya cuenta con restaurantes, bares y cafeterías con terrazas ubicadas la mitad bajo los soportales y la otra mitad en las aceras-, en un espacio público confortable mediante la creación de un boulevard en el que las grandes protagonistas serán precisamente las terrazas para los peatones.

A lo largo de la ejecución del proyecto, junto con la difusión del mismo a través de los diversos medios de comunicación, ha destacado la actividad de control de los diversos grupos municipales de la oposición. Entre los que se encuentra el PSOE que anunció que había planteado varias preguntas sobre el proyecto ante el Parlamento Gallego a propósito del grado de conformidad de ‘Patrimonio de la Xunta’ con varios extremos de las obras licitadas y que acusó de derroche al regidor. Mientras que BNG y EU coincidieron en criticar abiertamente el proyecto afirmando que el Concello ayudaba a “*hacer caja*” a la Autoridad Portuaria y al hablar de “*despilfarro*” y de “*soterramiento de fondos públicos*”; además de especular sobre las intenciones últimas de los promotores del proyecto. El Alcalde del PP, por su parte, defiende el proyecto afirmando que ‘*o se hace ahora o no se hace nunca y que desde el punto de vista económico es rentable*’, destacando que el túnel de ‘O Parrote’ cuenta con una generosa aportación de la Xunta de 12 M€ y de 2 M€ del Estado para el túnel de la Marina. A lo que ha de añadirse los 1.380 empleos directos e indirectos que se han creado durante la ejecución y el retorno fiscal del 62% del coste las obras de ‘O Parrote’, cuya financiación corren a cargo del concesionario en un 50%, mediante la entrada en funcionamiento del aparcamiento<sup>109</sup>.

### Proyecto de urbanización de la ‘Marina de A Coruña’.



**Ilustración 95**

Fuente: economía digital, 2.014<sup>110</sup>.

<sup>109</sup> Marta Villar, *La nueva Marina incluirá dos edificios con terrazas y una pasarela sobre el mar*, La Opinión de A Coruña, 22-4-14, A Coruña, p.4. Redacción, *El BNG censura que el Concello pague obras en suelo portuario en la Marina*, La Opinión de A Coruña, 23-4-14, A Coruña p. 5. Marta Villar, *Enterrar el tráfico en toda la fachada marítima costará 63 millones*, La Opinión de A Coruña, 29-4-14, A Coruña, p. 7. Redacción, *Negreira ve “rentables” los más de 50 millones para reordenar la fachada al mar de A Coruña*, Faro de Vigo, 8-6-14, Vigo, p. 7. Redacción, *La oposición reprueba al Alcalde de A Coruña que destine 50 millones a la reforma del litoral*, Faro de Vigo, 21-6-14, Vigo, p. 24.

<sup>110</sup> Redacción, *Puerto A Coruña, El Consejo de la Autoridad Portuaria aprueba el proyecto de urbanización de la Marina*, 1-4-14, Economía Digital, página digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)). Infografía recogida el 3-7-14.

En el caso de **Ibiza (Eivissa)**, se pretende la reordenación de la fachada marítima que va desde el muelle pesquero hasta el muro o contradique. Dicha operación se completa con otras dos actuaciones que no tienen la consideración de puerto-ciudad y que son los *‘muelles ro-ro sur’* y la prolongación del muelle de *‘Es Botafoc’* para que sirva a cruceros de hasta 320 metros de eslora, con una terminal marítima en cada uno que estarán completados para 2.016. En un primer momento, se pretendió abordar la reordenación de la zona de dominio público portuario que va desde el muro o contradique hasta el Muelle de Ribera mediante el proyecto denominado *‘Acondicionamiento y mejora de los Muelles Sur del puerto de Eivissa’* por un importe total de 8 M€ con un plazo de ejecución que iba desde el 15 de septiembre de 2.014 hasta mayo de 2.015. El proyecto había sido consensuado entre los máximos responsables y técnicos de la Autoridad Portuaria de Baleares (APB), el Ayuntamiento de Vila y el Consejo Insular de Eivissa (Ibiza, CIE). De modo que, tras la redacción del proyecto en 2.012, durante una reunión a tres bandas que tuvo lugar el 17 de junio de 2.013 se introdujeron modificaciones iniciales al proyecto que iban seguidas de nuevas modificaciones tras diversas reuniones entre el Arquitecto municipal y los técnicos de la Autoridad Portuaria. Para finalmente, durante una nueva reunión celebrada el 22 de noviembre de 2.013, acordar un tercer listado de modificaciones. Con lo que, en total, se han sucedido cuatro versiones o redacciones sucesivas para conseguir ajustarse a unos *‘criterios de diseño’* que se concretan en la peatonalización de la zona y la creación de un carril bici, restringiendo el uso de vehículos al transporte público, los de emergencia y abastecimiento, y los propios de cruceristas y usuarios de la marina. Conseguir la máxima permeabilidad entre el puerto y la ciudad, eliminando barreras físicas y visuales entre ambos. Lo que conlleva la eliminación del edificio de la antigua terminal (*‘Es Martell’*, El Martillo), la construcción de un nuevo edificio que ocupa un tercio del antiguo en superficie y volumen (400 m<sup>2</sup> + 200 m<sup>2</sup> de porche) que dará servicio a la marina de Poniente (recreativa) y de Levante (grandes yates) pero sin uso comercial ya que se dedica a oficinas, vestuarios, aseos, almacenes y oficina de turismo. Así como la reducción de aparcamientos, destinados exclusivamente al servicio de cruceristas y usuarios de la marina. Todo lo anterior mediante el empleo de elementos constructivos de gran calidad compatibles con los existentes en Vila y propuestos por el Ayuntamiento.

El proyecto fue objeto de presentación pública conjunta de los máximos responsables de la Autoridad Portuaria de Baleares, D. Alberto Pons, del Ayuntamiento de Vila, Dña. Pilar Marí, y del Consejo Insular de Ibiza, D. Vicent Serra, haciendo visible de este modo el acuerdo alcanzado entre las tres instituciones y la superación definitiva de las polémicas surgidas durante su redacción relativas, respectivamente, a la ubicación del tráfico marítimo con Formentera, la construcción de un edificio en *‘es Martell’* y de un parking subterráneo. Al final, el proyecto queda casi como se redactó originalmente en 2.012, salvo en lo relativo al parking subterráneo que se suprime. El edificio de *‘es Martell’* ha sido el punto más polémico, respecto del que tanto la Administración municipal como la insular han cedido ante la imposibilidad de ubicarlo en otro lugar y la necesidad de su construcción para dar servicio a la marina (ha de tenerse en cuenta que existía una propuesta acordada por el Pleno del Ayuntamiento de que se destinara a plaza pública). Además de integrar una oficina de turismo en sus instalaciones y de haberse suprimido cualquier uso comercial *‘a pesar de que el lugar invita al menos a tomar una naranjada’*, según el máximo responsable de la APB- atendiendo de este modo a las peticiones de los comerciantes y vecinos que

deseaban una plaza pública expedita y que temían la competencia desleal que podría suponer la apertura de locales comerciales. El Presidente de la Autoridad Portuaria de Baleares (APB), D. Alberto Pons, manifestó que tras la reordenación Eivissa será <<el mejor puerto deportivo del Mediterráneo>>: <<Este paseo con megayates será difícilmente igualable en cualquier otro país del mundo>>. Mientras que días después, el 15 de marzo de 2.014, el Concejal del PSOE-Pacte, D. Marc Costa criticaba la, a su juicio, descoordinación existente entre la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento a propósito de este proyecto y el de modificación del correspondiente Plan Especial de Protección y Reforma Interior de la zona. Del mismo modo que, por ejemplo, en agosto siguiente la formación política criticó la distribución de espacios que estaba desarrollando la Autoridad Portuaria del ‘espejo de aguas’ en la dársena de Levante, al dedicarla preferentemente a grandes embarcaciones, lo que a su juicio hipotecaba con una decisión parcial la totalidad del puerto<sup>111</sup>.

### Detalle de la reordenación de la fachada marítima de Ibiza.



**Ilustración 96**

Fuente: Autoridad Portuaria de Baleares, 2.014<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> Vid. Autoridad Portuaria de Baleares, *Remodelación de la “fachada marítima” del puerto de Eivissa*, Ports de Balears, 3-3-14, Eivissa, portal digital ([www.portsdebalears.com](http://www.portsdebalears.com)), pp. 1 a 20. Luciana Aversa, *El proyecto de reforma de la fachada marítima no contempla comercios en el edificio de es Martell*, Última Hora Ibiza y Formentera, 2-3-14, Ibiza, p. 3. Raquel Sánchez, *El Consell y Vila aceptan el edificio del Martillo en el proyecto final del puerto*, Diario de Ibiza, 4-3-14, Ibiza, p. 3. L. Aversa, *Vila debe <<valorar>> las objeciones al proyecto de la fachada marítima antes de enviarlas a la APB*, Última Hora Ibiza y Formentera, 15-3-14, Ibiza, p. 5. Redacción, *El PSOE-Pacte pide a Marí que se replantee la reforma del puerto de Ibiza*, El Mundo (Edición Ibiza y Formentera), 16-8-14, Ibiza, p. 12. Raquel Sánchez, *La APB anuncia que completará la reforma del puerto de Eivissa para 2.016*, Diario de Ibiza, 6-9-14, Ibiza, p. 3.

<sup>112</sup> Autoridad Portuaria de Baleares, *Remodelación de la “fachada marítima” del puerto de Eivissa*, Ports de Balears, 3-3-14, Eivissa, portal digital ([www.portsdebalears.com](http://www.portsdebalears.com)), p. 17.

La puesta en marcha de los proyectos de Ibiza y A Coruña revelan las características que vienen manteniendo, más allá de las prescripciones legales, las operaciones puerto-ciudad que se llevan a cabo tras la entrada en vigor de las nuevas reglas de 2.010<sup>113</sup>. Se trata de operaciones que cuentan con el máximo acuerdo político entre las instituciones implicadas que son normalmente la Autoridad Portuaria, la Administración municipal y la autonómica o insular debido a la necesidad de consensuar los planes urbanístico que es preciso redactar y modificar (Plan Especial del Puerto y Plan General de Ordenación Urbana) y en los que se tiene muy en cuenta las propuestas de las asociaciones ciudadanas y de los grupos de comerciantes. Con lo que, habitualmente, la oposición a su ejecución suele provenir de los grupos políticos minoritarios en el Ayuntamiento que intentan aprovechar la difusión del proyecto en los medios de comunicación para hacer oír sus posiciones. Otra de las características comunes de ambos proyectos es la de perseguir el efectivo encuentro del puerto con el ciudadano mediante la eliminación de todo tipo de barreras físicas y visuales, lo que incluye la restricción al uso de vehículos dando prioridad al peatón y a la bicicleta de modo que el nuevo espacio lo sea exclusivamente de paseo y de ocio. Y en tercer lugar, otro elemento destacado de los proyectos en curso, lo constituye la máxima restricción a la implantación de nuevos locales comerciales (tiendas, restaurantes y cafeterías) ante el temor de los comerciantes de competencia desleal de los nuevos locales que, evidentemente, aprovechan una zona excepcional del término urbano, de dominio público marítimo-terrestre, para prestar los mismos servicios que existen en las inmediaciones.

Por último, en el caso de **Sevilla**, la operación de encuentro con la ciudad se define sin ambages como una operación comercial, como una gran zona cultural, comercial y de ocio para atraer al público ligada a la construcción de un auditorium multiusos para grandes conciertos del circuito nacional e internacional que no pueden ser ubicados en ninguno de los auditorios existentes en la actualidad (SGAE, Fibes o Rocío Jurado) con una capacidad máxima de 8.000 localidades y sin los requisitos de calidad y sonoridad que se pretenden ofrecer; requisitos que tampoco cumplen las grandes instalaciones deportivas como los estadios de fútbol existentes o el pabellón San Pablo. Las nuevas instalaciones estarán ubicadas en terrenos de la Autoridad Portuaria de la margen derecha del río Guadalquivir, el de Triana y Tablada junto al Puente de las Delicias dedicados a uso industrial y portuario pero también de '*interacción puerto-ciudad*' lo que exige cambiar la calificación de uso mediante la modificación del Plan Especial del Puerto, pero no del PGOU. En la operación, de financiación íntegramente privada, participan cinco empresas privadas líderes en la organización de eventos con una inversión estimada de entre 150 y 200 M€ y con la correspondiente concesión portuaria por un plazo de 35 años. El proyecto supondrá la construcción del pabellón multiusos más grande de Europa, con 21.000 localidades, llamado '*Sevilla Park Arena*', del estilo de los denominados '*O2 World*' o '*Arena*' existentes en ciudades como Londres, Dublín, Praga o Berlín aptos para la celebración de conciertos de primer nivel. Las salas se encuentran equipadas con los últimos adelantos como pantallas en 3D o butacas que permiten ver las actuaciones prácticamente tumbados. Se trataría de atraer espectáculos que aglutinen al público de Andalucía, Extremadura, Sur de Portugal y

---

<sup>113</sup> Vid. el artículo 94.1, párrafo 2º LREYPSPIG en su versión de la Ley 33/2.010, de 26 de noviembre; así como el artículo 72.1 párrafo 2º del Texto Refundido aprobado mediante el Real Decreto-Legislativo 2/ 2.011, de 5 de septiembre.



Norte de África pues, no en vano, según los estudios de mercado, España es el primer país de Europa en consumo de espectáculos en directo. Además, contará con todo tipo de servicios comerciales tales como bares, cafeterías; un cine de verano y una sala de conciertos más pequeña de unas 1.500 localidades llamada ‘*Callejón Rock*’; una plaza pública en la que se darán conciertos al aire libre; con una zona de artesanía; un área de compras y restauración, gimnasio; zona de deportes urbanos; a la que se añade una zona de atracciones que contaría con una gran noria de 70 metros de altura como la existente en la ribera del Támesis, en Londres, y una actuación en la ribera del río con un muelle destinado a grandes cruceros. Se trata de ofrecer un concepto de zona ‘integral de ocio’ que cuente con todos los servicios necesarios para disfrutar durante una jornada.

### Ubicación del proyecto ‘*Sevilla Park Arena*’.



**Ilustración 97**

Fuente: Google Earth, 2.014<sup>114</sup>.

Bastante antes de la intervención pública que realizó el Alcalde D. Juan Ignacio Zoido el 3 de julio de 2.014 anunciando la tramitación de urgencia de la modificación puntual del Plan Especial del Puerto para hacer compatibles los usos portuarios con los deportivos y culturales que conllevarán las obras, y calificarlo como “*proyecto de Estado*”, “*un gran proyecto que creará 2.500 puestos de trabajo y que revalorizará la marca de la ciudad y con ello la marca Andalucía y la marca España*”, los responsables del Puerto ya habían obtenido la aprobación de los altos dirigentes de las Administraciones públicas territoriales implicadas en su tramitación. De manera que

<sup>114</sup> Vid. Redacción, *¿Qué pasos tiene que dar el proyecto <<Sevilla Park Arena>>?*, ABC (Edición Sevilla), 25-4-14, edición digital ([www.sevilla.abc.es](http://www.sevilla.abc.es)).

tanto la Presidenta de la Junta de Andalucía, Dña. Susana Díez, como el Alcalde de Sevilla, D. Juan Ignacio Zoilo, dieron en los primeros meses de 2.014 su visto bueno al contenido del proyecto que también fue presentado a los responsables de las formaciones políticas representadas en el consistorio sevillano (PP, PSOE e IU) lo que garantizaba la celeridad de la compleja tramitación administrativa que exige la modificación del Plan Especial del Puerto que debía de ser consensuado con el Ayuntamiento -se quería eludir la última instancia del Consejo de Ministros-, y, en la medida de lo posible, del informe de evaluación de impacto ambiental por parte de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Un acuerdo completo logrado además entre instituciones con distinto '*color político*' lo que lo hacía especialmente valioso. Respecto del que, no obstante, han surgido críticas por parte del grupo '*Ecologistas en Acción*' que alega falta de adaptación de la tramitación llevada a cabo a las exigencias de la Ley de Puertos por cuanto entiende que habría de elaborarse la Orden de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios –que no existe y tampoco está proyectado tramitarla- antes de proceder a la elaboración de un nuevo del Plan Especial del Puerto. Sin que proceda su mera revisión así como a la revisión del PGOU. Considerando al mismo tiempo que existe un exceso de suelo destinado a usos terciarios y de edificios, un exceso de alturas máximas permitidas; problemas de movilidad por congestión del tráfico de automóviles en la zona, y, por último, nula participación ciudadana por falta de información suficiente.

El objetivo del proyecto es doble ya que, por un lado, pretende dar un uso terciario a los terrenos del puerto próximos con la ciudad que ya no son aptos para servir al tráfico portuario. Y por otro, servir de zona de esparcimiento cultural y lúdico para ciudadanos y turistas. Lo anterior aprovechando además el impulso que a la zona han impreso operaciones anteriores como la del '*Muelle de Nueva York*' o la del nuevo '*Acuario*' ya en funcionamiento. La operación es paralela a la que se ha presentado de reutilización de las instalaciones de la antigua fábrica de tabacos '*Altadis*' en la zona del barrio de Los Remedios que es impulsada por el Gobierno municipal. El proyecto se prevé que pueda ser completado en un plazo de 18 meses y pueda ser inaugurado en 2.015. Las cifras del proyecto suponen la creación de entre 1.000 y 2.500 empleos directos e indirectos, de un aparcamiento de 4.000 localidades –aunque el proyecto prevé un bus fluvial eléctrico y se negocia el incremento de las líneas de autobuses urbanos- y de una repercusión económica en la ciudad de 35 M€ anuales atrayendo a 400.000 turistas. En definitiva, se trata de un concepto completamente diferente de operación puerto-ciudad que se proyecta como una gran plataforma comercial que revitaliza económicamente la zona aunque dedicándola a usos ciudadanos ligados al ocio, el deporte y la cultura. Lo que demuestra la amplitud del concepto de '*operación puerto ciudad*' que puede acoger desde operaciones de mínimo impacto en el marco urbano y el tejido económico ya existente hasta proyectos que pretenden exactamente lo contrario, incrementar exponencialmente dicho tejido y constituirse en sí mismos en un foco de atracción nacional e internacional que active la economía local<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> M.J. Guzmán, *El puerto proyecta una gran zona de ocio y cultura en la orilla derecha del río*, Diario de Sevilla, 22-4-14, Sevilla, p. 7. Alberto García Reyes, <<Sevilla Park>> *acogerá el palacios multiusos más grande de Europa*, ABC (Edición Sevilla) 23-4-14, Sevilla, p. 20. Stella Benot, *Un largo recorrido burocrático por las tres Administraciones*, ABC (Edición Sevilla), 24-4-14, p. 21. Carlos Colón, *Llorando quimeras*, Diario de Sevilla, 25-4-14, Sevilla, p. 5. L. Blanco, *Sevilla Park creará 2.500 empleos con una inversión privada de 200 millones*, El Correo de Andalucía, 4-7-14, Sevilla, p. 6. L.

## 5.- CONSIDERACIONES FINALES.

En el presente Capítulo he analizado, en primer término, las estrategias de crecimiento más significativas propuestas por algunas Autoridades Portuarias como fórmulas para lograr una significativa mejora de sus cuentas de resultados y del tráfico portuario. Se trata, como se ha podido comprobar, de propuestas de cambio formuladas por los responsables de los diversos Organismos portuarios fundadas en las particulares condiciones de cada dársena. Pues, en definitiva, cuál sea la estrategia más adecuada depende de un análisis previo en profundidad de cuáles son las condiciones de todo tipo más relevantes en las que desenvuelve su actividad cada puerto. Un somero examen de las fórmulas propuestas me lleva a apreciar los elementos clave tenidos en cuenta en su formulación. Así resulta relevante la atención a los nuevos tráficos incipientes o potenciales (como es el caso de la atención a la reparación de las plataformas petrolíferas en Canarias); de la posibilidad de realizar mejoras significativas de infraestructura mediante la construcción de nuevos muelles y contradiques (caso de Las Palmas y A Coruña); de especializarse en tráficos ya existentes en competencia con puertos vecinos (así Vigo con la nueva AdM en contraposición con el puerto de Gijón-El Musel para el transporte de mercancía general) o bien de mejorar la calidad de los ya existentes mediante la construcción de nuevas terminales caso del Puerto de Valencia o el establecimiento de nuevas conexiones y cadenas de suministro como sucede con el Puerto de Barcelona en relación con la terminal marítimo-terrestre de Zaragoza (*'tmZ'*) para el transporte de componentes de la fábrica de automóviles de General Motors. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que, cuando las condiciones físicas, de infraestructura y de mercado no resultan suficientes, los responsables portuarios acuden de ordinario, como es lógico, también a incentivos económicos mediante la aplicación de bonificaciones y la reducción de las cuantías básicas. Un último componente a considerar es el del progreso tecnológico ligado a los cambios normativos que pueden provocar *'nuevas demandas de productos'*, como sucede en nuestro país con la previsible expansión del gas natural licuado (GNL) como combustible para buques en virtud de la futura entrada en vigor de la normativa comunitaria que exigirá, a partir de 2020, el uso en nuestras aguas de unos combustibles con unos contenidos mínimos de azufre y dióxido de carbono.

En cuanto a los tráficos portuarios utilizados para el desarrollo de tales estrategias, en la mayoría de los casos, se encuentran involucrados tráficos de productos específicos (v.gr., productos perecederos, hidrocarburos, automoción o gráneles) alternativos a la mercancía general y de contenedores, en los que la competencia resulta menos intensa. En la medida en que no se encuentra tan condicionada por cuáles sean los costes de los servicios portuarios. En relación con ellos, se detecta una estrategia de captación y crecimiento por parte de nuestras Autoridades Portuarias más activas (Cartagena en productos perecederos; Algeciras en hidrocarburos; Barcelona o Santander en automoción; y Gijón en gráneles sólidos). Respecto al transporte de mercancía en general a través de las autopistas del mar (*'tráfico bulk'*), se ha entablado una enconada lucha comercial entre los puertos de Vigo y Gijón, dado que sirven en parte al mismo área de influencia; donde se generan además los mismos productos

---

Blanco, *Ecologistas en Acción alega que el proyecto Sevilla Park incumple la Ley de Puertos*, El Correo de Andalucía, 2-9-14, Sevilla, p. 9.

minerales (como la pizarra). Quedando la duda, no obstante, de si en ambos funcionará una autopista del mar con destino al puerto francés de Nantes Saint-Nazaire.

La Autoridad Portuaria de Las Palmas, por su parte, ha adoptado en los últimos años un conjunto de acciones muy concretas tendentes a poner en valor las infraestructuras portuarias existentes –los muelles-; las instalaciones pertenecientes a concesionarios de servicios comerciales –líneas de desguace de embarcaciones, de reparación de barcos y plataformas petrolíferas y talleres auxiliares-; así como todos los servicios portuarios y comerciales que los puertos dependientes del Organismo portuario pueden proporcionar a las compañías petroleras que trabajan en tareas de exploración y explotación en el Golfo de Guinea –siendo seguida en esta idea por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife-. Consolidándose el puerto de La Luz como recinto especializado en las tareas de reparación y puesta a punto de plataformas petrolíferas. Es cierto que la demanda de reparación de perforadoras ya existía con anterioridad debido a la intensa labor de exploración y extracción de crudo que llevan a cabo numerosas compañías de petróleo en el Golfo de Guinea. Pero también que la Autoridad Portuaria de Las Palmas ha sabido aprovecharla habilitando puestos de atraque para plataformas en reparación en detrimento de ‘plataformas meramente aparcadas’ y de buques en régimen de larga estancia. En esta labor de promoción, ha implicado a los operadores portuarios más directamente afectados como, por ejemplo, los concesionarios comerciales de reparación de buques y desguace; y ha tenido en cuenta el efecto multiplicador que la referida actividad tiene para el conjunto de la comunidad portuaria y la zona de influencia de los puertos que la componen.

El Puerto de A Coruña, por su parte, constituye igualmente otro ejemplo de intento de diversificación de tráfico para mejorar su posicionamiento en el conjunto del sistema de puertos del Estado ante la bajada de un 19% en el movimiento de mercancías durante 2.013 y la necesidad de rentabilizar la fuerte inversión realizada en la dársena exterior que supera los 700 M€ sin que esté asegurada todavía su operatividad pues los operadores exigen ampliar los diques de abrigo. En este supuesto, sin embargo, el planteamiento se mueve en un horizonte de medio y largo plazo pues el conjunto de los actores interesados propugna una serie de medidas que tardarían al menos dos o tres años en materializarse (potenciación del tráfico de contenedores y de cruceros, construcción de nuevos accesos viarios y ferroviarios, potenciación de la innovación, etc.).

De otro lado, la lucha frenética que se ha entablado entre los principales puertos del Mediterráneo por el tráfico de contenedores viene motivada, además de por el lógico deseo de obtener crecimientos de tráfico para ganar presencia en el mercado y contribuir al desarrollo de las economías locales, por un movimiento empresarial muy concreto que se fue gestando durante 2.013 y que debía haberse aplicado en 2.014. Me estoy refiriendo al acuerdo operativo denominado <<Alianza P3>> -entre tres navieras que suman el 40% de la flota mundial de contenedores- con la idea anunciada de bajar los costes operativos y mejorar la oferta de operaciones y servicios. Una idea que finalmente no cuajó pero que ha sido seguida por otras alianzas con el mismo objetivo (*G6*, *CKYHE*, *Ocean Three* y *M2*). La concentración de líneas y operaciones, sin embargo, amenaza con dejar sin una parte de su tráfico a los puertos que no sean incluidos en los planes operativos de tales acuerdos.



Dentro del examen de las consecuencias económicas más destacadas de la actividad desarrollada por los puertos de interés general del Estado sobresale su condición de '*motor económico*' para las diversas regiones en las que se ubican con un impacto significativo en el PIB regional y en la creación de empleo tanto directo como indirecto o inducido. Pues, no en vano, los puertos constituyen verdaderos catalizadores de la actividad empresarial de la zona facilitando la salida de productos hacia el exterior, en las mejores condiciones de tiempo y precio. Y también, por ello mismo, vertebran una red eficiente de transportes que vehicula el tránsito de mercancías y pasajeros hacia el puerto. Sin olvidar su labor de '*captadores de la inversión pública y privada*' para proyectos dentro del mismo recinto portuario que potencian la economía del entorno. Pues, como he recalcado, el éxito de un puerto facilita enormemente la actividad económica de su zona de influencia en términos de mejores tasas, tarifas y fletes para el transporte; mejor infraestructura; y más líneas y mejores buques para el transporte. Pero, al mismo tiempo, no cabe olvidar que los puertos promueven una labor de apoyo al desarrollo de nuevas actividades empresariales, dirigiendo proyectos de I+D+i en colaboración con la comunidad portuaria y el tejido empresarial que trabaja directamente en contacto con el puerto. En suma, todo un conjunto de influjos positivos a nivel regional que se han de sumar a su condición de '*eslabones clave*' del comercio exterior nacional dando salida al 60% de las exportaciones españolas y recibiendo el 85% de todas las importaciones. Todo ello dentro de un panorama económico cada vez más interconectado que propicia el que las áreas de influencia se difuminen para conformar grandes regiones litorales que engloban a las tradicionales divisiones autonómicas, como el '*Espacio Económico del Mediterráneo Español*' (EEMES).

Otra de las consecuencias de la actividad portuaria moderna es la de servir de plataforma necesaria para una modalidad turística que, si bien no es nueva pues comenzó en los años sesenta del siglo pasado, sí que ha adquirido en lo que llevamos del siglo XXI un carácter masivo. Me estoy refiriendo a la '*constante llegada de cruceros*' a nuestros puertos con miles de pasajeros ávidos por visitar los centros urbanos más cercanos, aunque sea por unas horas; que se combina con algunas otras iniciativas turísticas incipientes como la de conversión de los faros en hoteles. La magnitud del nuevo fenómeno para el que, a la altura de 2.012, ya se habían puesto en funcionamiento modernas terminales en varios puertos (como Barcelona, Cartagena o Málaga), ha convertido al sistema portuario de interés general en parte esencial de la industria turística española en la medida en que aproximadamente el 10% de los turistas que nos visitan lo son de esta clase. Y de ahí el renovado interés de los agentes político-administrativos por hacer valer, también en este ámbito, los principios de eficiencia y eficacia económica, rentabilizando las nuevas instalaciones de cruceros mediante la elaboración de una '*oferta portuaria*' que fuera atractiva para las navieras a través de una política de rebajas en las tasas portuarias y movilizándose para exponer las excelencias de los puertos españoles y para conocer de primera mano las expectativas de los grandes armadores internacionales. Pero al mismo tiempo, en este ámbito, se percibe un fuerte '*interés local*' por fomentar esta nueva modalidad de tráfico marítimo en la medida en que la llegada de buques de recreo a la dársena respectiva conlleva una mayor actividad turística, cultural y comercial en el centro de la ciudad. A la vez que pone en primer plano, la relevancia de los renovados espacios de transición entre el puerto y la ciudad que fueron el fruto de las operaciones realizadas en los años precedentes. De modo que los gobiernos locales y las Autoridades Portuarias se hallan en este aspecto bajo la atenta mirada de los grupos políticos, económicos y sociales.

Habiéndose entablado en el litoral español una sana competencia por elevar la ‘*calidad crucerística*’ de la respectiva localidad.

Por último, han de mencionarse las ‘*operaciones puerto-ciudad*’ que se venían desarrollando a gran escala desde finales de los años 80 del siglo XX, y que aparecen recogidas por primera vez de modo expreso en la normativa de 2.010, permitiendo a la Autoridad Portuaria destinar los terrenos que no se consideran aptos para el uso propiamente portuario a actividades comerciales y culturales, con el añadido de poder excepcionalmente incluir en dichos proyectos la construcción de hoteles pero siempre salvando un trámite excepcional que exige la autorización del Consejo de Ministros (o del Ministerio de Fomento cuanto se trate de faros u otros elementos de valor histórico). En cualquier caso, las últimas operaciones de este tipo llevadas a cabo muestran la versatilidad del concepto de ‘*operación puerto-ciudad*’ que va desde proyectos que conllevan la creación de un nuevo espacio con un mínimo impacto estético y de apertura de nuevos locales comerciales que se añadan a los ya existentes previamente en la ciudad; hasta los que se promueven expresamente con el propósito de incrementar el tejido comercial y económico, transformando de modo radical el entorno urbano. Pero, al mismo tiempo, los ejemplos expuestos ponen en evidencia la conveniencia de contar para este tipo de actuaciones con la práctica unanimidad institucional de las Administraciones implicadas en el proyecto (Autoridad Portuaria, Ayuntamiento y Administración autonómica o insular) dada la complejidad de su tramitación administrativa y su importante repercusión política. De manera que todas las formaciones políticas con ‘cuota de poder’ aparezcan como promotoras o colaboradoras relevantes de su puesta en funcionamiento.

## **CAPÍTULO X**

### **CONCLUSIONES.**

## **CAPÍTULO X**

### **CONCLUSIONES.**

#### **1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.**

A.- La relevancia de la metodología empleada para desarrollar la investigación.....Pág. 767

B.- Vinculación de las conclusiones finales con las obtenidas en los Capítulos centrales de la investigación doctoral.....Pág.768

#### **2.- CONCLUSIONES OBTENIDAS EN LA INVESTIGACIÓN.**

A.- Consideraciones finales obtenidas en anteriores Capítulos que sirven como conclusiones particulares en relación con determinados ámbitos de la política portuaria. ....Pág. 769

a.- Consideraciones finales en relación con el aspecto organizativo de la nueva política portuaria.....Pág. 769

b.- Conclusiones particulares respecto de la política pública aplicada a la gestión portuaria.....Pág. 772

c.- Consideraciones finales aplicables a la política portuaria de gestión del territorio, intermodalidad y logística.....Pág.778

d.- Conclusiones particulares respecto de la política portuaria relativa a la prestación de los servicios portuarios.....Pág.782

e.- Consideraciones finales en referencia a la política de puertos en materia económica.....Pág. 785

f.- Conclusiones particulares relativas a las consecuencias económicas y sociales que ha proyectado la política portuaria en su conjunto.....Pág. 789

B.- Conclusiones finales sobre el análisis de la política pública portuaria.....Pág. 792

C.- La tesis que mantiene quien redacta las presentes líneas en relación con la investigación doctoral desarrollada sobre la política pública portuaria.....Pág. 798

## CAPÍTULO X

### CONCLUSIONES.

#### 1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

##### A.- La relevancia de la metodología empleada para desarrollar la investigación.

Las conclusiones alcanzadas constituyen, como no podía ser de otro modo, el resultado último del trabajo de investigación desarrollado. De manera que su alcance y significado se encuentran directamente vinculados con el tipo de metodología empleada para abordar la presente tesis doctoral; cuáles han sido los materiales finalmente recabados; y de qué aspectos de cada una de las cuestiones que abordo se trata. Me estoy refiriendo pues, en definitiva, a la naturaleza misma de la labor realizada que determina, en buena medida, los objetivos que pueden obtenerse y su valoración.

Pues bien, en torno a esta cuestión, he de resaltar la circunstancia de que, a lo largo del estudio desarrollado, y como se puede comprobar en su exposición escrita, he empleado diversos instrumentos técnicos de obtención de información. Adaptados, en cada caso, al objeto material que pretendía conocer. Así, al tratarse del análisis de una política pública, he aplicado un instrumento de conocimiento distinto –el que entendía más apropiado en cada ocasión- en cada una de las fases de su desenvolvimiento en el tiempo. De modo que para conocer la etapa previa de *‘debate social y elaboración’* de la decisión política he examinado los debates que tuvieron lugar en las Cortes Generales y especialmente en la Comisión de Fomento que, expresamente, había invitado a los principales actores del sector portuario para una sesión informativa. Mientras que, por lo que se refiere a la fase propiamente de la *‘formulación del contenido de la política pública’*, he centrado el estudio en un examen a fondo de los nuevos contenidos que aportan las últimas leyes aprobadas, desde un enfoque de Ciencia de la Administración. Para a continuación, en relación con la *‘implementación’*, obtener un conocimiento proveniente de distintos documentos facilitados por la propia Organización portuaria así como del conjunto de la abundantísima información que suministra la prensa nacional y las revistas especializadas sobre el sector marítimo y portuario. Por último, en relación con la etapa de la *‘evaluación’*, he procedido a realizar una serie de entrevistas con una selección de los principales actores de la política portuaria; y cuando ello no ha sido posible, he obtenido su opinión de entrevistas y declaraciones realizadas por los referidos sujetos en diversas revistas especializadas y publicaciones.

Como consecuencia, los resultados del estudio que he realizado se obtienen de un conjunto de fuentes diversas de carácter primario y secundario. Pero, en cualquier caso, intentando reflejar fielmente el contenido original de las fuentes manejadas que muy a menudo, claro está, he tenido que resumir y sintetizar para exponerlas de formas agregada con otras muchas. En cualquier caso, tanto la elección del instrumento de investigación elegido como de la fuente empleada responde a un *«criterio de idoneidad»* para obtener la información más relevante, cualquiera que ésta fuera. No

discriminando en ningún caso determinadas informaciones o ciertos aspectos del tema examinado por razón de que pudieran dar una visión más positiva o negativa del mismo. No pretendiendo, por lo tanto, condicionar los resultados alcanzados.

## **B.- Vinculación de las conclusiones finales con las obtenidas en los Capítulos centrales de la investigación doctoral.**

Las conclusiones finales alcanzadas –que se exponen en la segunda parte del siguiente epígrafe– constituyen el producto de un proceso de razonamiento lógico a partir de los datos que he ido obteniendo en cada uno de los apartados de la investigación realizada que, en lo que a la nueva política portuaria se refiere, se recogen en lo que constituye el ‘*núcleo de la tesis*’, es decir, en los Capítulos IV a IX. No obstante, ya durante la redacción de cada uno de dichos Capítulos, he ido reflejando las ideas más destacadas que se obtenían del conjunto de los contenidos analizados. Ideas que quedaban recogidas como ‘*consideraciones finales*’ respecto de cada una de las fases de la política pública que abordaba o de las consecuencias económicas y sociales de la misma. Y que entiendo que tienen el valor propio de conclusiones particulares de cada uno de los aspectos del estudio doctoral como paso obligado para alcanzar, mediante un proceso de generalización, las conclusiones finales.

La técnica empleada para obtener tales conclusiones ha sido en la mayoría de los casos deductiva como consecuencia de los datos que se iban reflejando en el desarrollo de cada tema. Pero precedida, como es obvio, de un proceso previo de agregación de datos y de generalización a partir de la abundantísima cantidad de fuentes manejadas. En consecuencia, las formulaciones realizadas contienen inevitablemente una dosis subjetiva que, por otra parte, les dota de originalidad y, en ciertos momentos, de coherencia más allá del dato concreto que se examina. Siendo en todo caso, tanto las consideraciones finales de cada Capítulo como las conclusiones recogidas en el presente, una serie de proposiciones que superan el mero “*reflejo mecánico*” de un repaso a la información recabada.

Por último, no quiero terminar las consideraciones que redacto sin agradecer a mi Director de Tesis, el Dr. D. José Manuel Ruano de la Fuente, la tenacidad y la paciencia que ha tenido para revisar unos contenidos tan extensos como los que han resultado de la presente investigación. Aportando además, en todo momento, una visión crítica que sin duda ha ayudado a mejorarla.

## 2.- CONCLUSIONES OBTENIDAS EN LA INVESTIGACIÓN.

**A.- Consideraciones finales obtenidas en anteriores Capítulos que sirven como conclusiones particulares en relación con determinados ámbitos de la política portuaria.**

**a.- Consideraciones finales en relación con el aspecto organizativo de la nueva política portuaria.**

La política portuaria que se proyecta en 2.010 mantiene, en esencia, el esquema organizativo diseñado ya por el Legislador de Puertos en 1.992 –impulsado por tanto durante la etapa de gobierno socialista- pues parte del modelo de <<**Autoridad Portuaria**>> para la definición del esquema organizativo del conjunto del sistema portuario. Puertos del Estado continúa siendo la cabeza del holding empresarial siguiendo el resto de los Organismos públicos portuarios el mismo modelo del ente matriz. Una persona jurídica especial ubicada en el sector público estatal, dotada de competencias, patrimonio y autonomía para el cumplimiento de sus funciones. Que se rige además por el Derecho privado en cuanto no ejerce funciones públicas.

Asimismo conserva la nueva política portuaria la modificación trascendental que el Gobierno presidido por los populares llevó a cabo en el modelo organizativo durante 1.997, consistente en permitir la “**presencia predominante de las Comunidades Autónomas**” en la estructura organizativa de cada una de las Autoridades Portuarias. Principalmente a través de la atribución a la respectiva Comunidad Autónoma de la competencia para designar al Presidente de la Entidad y elegir la cuota más amplia de Vocales dentro del Consejo de Administración. Se consolida pues, de esta manera, un sistema caracterizado por el predominio autonómico en Entes públicos estatales, absolutamente original, que permite mantener el reparto de competencias diseñado en la Constitución y al mismo tiempo satisfacer las aspiraciones de gestión de los grandes puertos por parte de la Administración territorial autonómica. Lo anterior mientras que, de modo paralelo, continúa inalterada la idea de la presencia a través de los Vocales en el Consejo de Administración de los Entes locales interesados así como de las entidades y asociaciones representativas de los intereses y sectores vinculados con la actividad portuaria junto con representantes de la Administración estatal.

En el momento de la <<**formulación del Programa Político-administrativo**>>, el apartado de la reforma de la organización no constituía una prioridad para los impulsores del proyecto –Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular- dado que el modelo vigente desde finales de 1.997, de encuentro en el Consejo de Administración de cada Autoridad Portuaria de representantes de las distintas Administraciones territoriales (Estado, CC.AA. y Entes Locales), de Cámaras de Comercio, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes, se encontraba plenamente asentado y funcionaba de modo aceptable evitando además fricciones con las Comunidades Autónomas con motivo de unas infraestructuras sumamente relevantes para el territorio en el que se ubican.

No obstante, la reforma proyectada iba a introducir pequeños pero muy relevantes retoques en el ámbito organizativo para ajustar la estructura portuaria a la

política de austeridad puesta en marcha por el Gobierno de España con motivo de la crisis económica que comenzó en el otoño de 2.008. De esta manera, va a disminuir el número total de miembros del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias de 22 o 15 hasta un máximo de 13 en el caso de las Autoridades Portuarias no insulares. El motivo de la reducción no es otro que la necesidad de ajustar -léase disminuir- la estructura organizativa estatal en un intento de hacerla más eficiente y, por lo tanto, más sostenible económicamente, teniendo en cuenta que el máximo establecido para otras entidades similares como ADIF es de 15.

En la nueva composición de los Vocales, se respetan con leves cambios las cuotas de designación correspondientes a las distintas Administraciones territoriales y a las organizaciones y asociaciones representativas de intereses. Destaca, no obstante, la previsión de un asiento para los representantes de los Consejos y Cabildos insulares interesados en el caso de las Autoridades Portuarias ubicadas en los archipiélagos. La ampliación del número de Vocales de las Autoridades Portuarias insulares a 16 se produjo durante la tramitación del Proyecto de ley, con motivo de la aceptación de una enmienda formulada por Coalición Canaria. No obstante, la aceptación de la propuesta entiendo que era “obligada” dada la relevancia que tiene la Administración insular en el conjunto de las Administraciones territoriales ubicadas en las islas; y así lo entendieron también los representantes de los Grupos mayoritarios que la consideraron como una aclaración de un contenido preexistente.

El grupo nacionalista de Convergència i Unió, por su parte, realiza una formulación genérica en el ámbito organizativo que parte de la defensa del modelo de participación de las Comunidades Autónomas en la organización portuaria y de su autonomía. El grupo catalán además propugna la participación de otros colectivos empresariales, sociales y ciudadanos a través de la “cuota autonómica” en el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias.

Como ya he mencionado, la mayoría del resto de los actores públicos y privados no participa en el debate organizativo surgido con ocasión de la presentación del proyecto en el Congreso de los Diputados por considerarlo como un tema que queda fuera de sus competencias –caso de las Autoridades Portuarias al tiempo de la formulación del PPA- y del círculo de sus intereses más próximos –caso del resto de los grupos-objetivo y de la mayoría de los beneficiarios-. No obstante lo anterior, sí que existen algunos actores que realizaron inicialmente un planteamiento específico intentando defender su interés particular. Me estoy refiriendo a los representantes del Grupo Maritim TCB de Barcelona (antiguo Presidente de ANESCO) y CC.OO. que, separadamente, propugnaron la participación de las empresas consignatarias y de estiba y de los sindicatos más representativos a nivel nacional, defendiendo la idea de que deberían disponer de un asiento en los Consejos de Administración de las Autoridades portuarias. Lo que revela tanto el interés de los distintos actores no públicos en tener representación en cada Autoridad Portuaria como la dificultad de asegurar su presencia dada la amplitud que ha adquirido la comunidad portuaria.

Por otro lado, merece la pena poner de manifiesto que la <<evaluación que realizan los representantes de las Autoridades Portuarias>> entrevistados es mayoritariamente favorable respecto de la funcionalidad del actual esquema



organizativo del Consejo de Administración destacando que el mismo permite la presencia y el contraste de los principales intereses que confluyen en la actividad portuaria. Además, se reseña la concienzuda labor de preparación que se lleva a cabo por los distintos miembros para la toma de las decisiones más relevantes. En cuanto a los Consejos de Navegación y Puerto, se destaca especialmente la potencialidad de los Grupos de trabajo y de las Comisiones especiales junto con la labor asignada legalmente al Comité de Servicios Portuarios, frente a la funcionalidad un tanto disminuida del Pleno debido a la amplitud y heterogeneidad de su composición.

Por lo que respecta a <<*la evaluación que desarrollan la mayoría de los actores privados*>> representantes tanto de los grupos-objetivos como de los beneficiarios, interesa resaltar que no consideran el aspecto organizativo como una cuestión que se encuentre entre sus mayores preocupaciones en relación con el tema portuario optando por obviar la materia en las entrevistas realizadas. Lo anterior, sin duda, obedece a dos motivos. A que el régimen de organización se considera como un aspecto netamente interno de la Autoridad Portuaria como ente público y, por lo tanto, de la decisión de la Administración General del Estado. Pero, además, en segundo lugar, a que sólo indirectamente les atañe ya que el foco de sus intereses se dirige, como no, hacia el desarrollo de la actividad portuaria propiamente dicha constituida por el régimen de los servicios portuarios y el régimen económico.

La <<*visión que mantienen los portavoces de los Grupos parlamentarios al abordar la evaluación*>> de la nueva política de organización portuaria es exactamente la contraria. El esquema organizativo constituye un punto central en la valoración que realizan de texto legal de 2.010 sobre los puertos de interés general. Las posiciones principales, de carácter contrapuesto, giran en torno a dos ideas principales. Así, para los portavoces de los grupos políticos minoritarios (Coalición Canaria, Esquerra Republicana-Izquierda Unida y Convèrgencia i Unió) –a los que se une la voz de algún beneficiario constituida por el Consejo Superior de Cámaras–, estamos ante la formulación legal de una política centralista y de recorte de la presencia autonómica en la gestión de los puertos. Se trataría de “*un evidente retroceso de la autonomía portuaria*”. Afirmaciones que, por otra parte, han de interpretarse a la luz del juego político parlamentario.

Los representantes de los Grupos políticos mayoritarios, los Grupos parlamentarios Socialista y Popular, por el contrario, subrayan “*el carácter más autonomista, que no autonómico*” del texto aprobado por cuanto da mayor libertad a las Autoridades Portuarias para definir, dentro de un marco común, cuál su régimen económico y de servicios portuarios. Lo anterior lo hace dotando a Puertos del Estado de los instrumentos necesarios para llevar a cabo la necesaria labor de coordinación y control del sistema que ya le atribuían las leyes anteriores como consecuencia de la titularidad estatal de la competencia sobre los puertos de interés general, de modo que se asegure el cumplimiento del esquema común acordado. Consideran, además, que la nueva regulación parte de un “*consenso legítimo*” alcanzado entre los dos grandes partidos con la intención de dotar a la materia portuaria del suficiente grado de estabilidad y seguridad jurídica que la haga eficaz y moderna. Al consenso sobre el proyecto inicial se han añadido numerosas enmiendas de otras formaciones políticas en distintos puntos de su articulado. De modo que sería más correcto decir que han tenido

en cuenta la mayoría de las sensibilidades políticas presentes en las dos Cámaras parlamentarias. En cuanto a la estructura organizativa, afirman que ha de tenerse en cuenta que se ha aceptado la presencia en el artículo correspondiente a la composición de los Consejos de Administración de “un representante de los consejos y cabildos insulares” y que la disminución del número de representantes de 22 a 13 o 16 responde a la política general de ajustes llevada a cabo en el sector público estatal pero respetando la ‘cuota autonómica’ de Vocales y del resto Administraciones y organizaciones representadas.

No debe olvidarse, por último, la trascendencia que merece el fenómeno expuesto, según el cual, el esquema organizativo legal de cada Autoridad Portuaria se completa mediante la creación de asociaciones y fundaciones vinculadas a la respectiva Autoridad Portuaria –cuando no mediante la inserción de una nueva estructura organizativa dentro del esquema orgánico global- en donde tienen cabida la totalidad de los intereses presentes en el recinto portuario. La idea de <<**comunidad portuaria**>> se hace de esta manera tangible, articulando el conjunto de ideas, iniciativas y esfuerzos que son capaces de aportar el conjunto de los actores de la política portuaria local para el desarrollo y la proyección exterior del puerto. La idea de superación de las deficiencias del esquema legal vigente se encuentra igualmente presente en el desenvolvimiento de esta experiencia de organización junto con la consideración de que el actual gobierno portuario sólo puede ser abordado de manera eficaz a partir de una “gobernanza” o “gobernación cooperativa” de la comunidad a la que sirve. De manera que permita implicar en cada caso en la toma de decisiones y en su implementación a los agentes y operadores privados directamente implicados. El ‘gobierno de redes’ se convierte pues en un nuevo paradigma que completa la visión inicial del gobierno de los Organismos públicos portuarios mediante la cooperación entre Administraciones territoriales con presencia de los principales representantes del resto de los actores.

#### **b.- Conclusiones particulares respecto de la política pública aplicada a la gestión portuaria.**

La vigente regulación del régimen de gestión de los puertos de interés general se encuentra fuertemente condicionada por la relevancia que los puertos del Estado tienen para el desarrollo de la economía nacional pues constituyen la pieza clave de nuestro comercio exterior. De modo que resulta prioritario conseguir unos puertos de las dimensiones adecuadas y dotados de los elementos de funcionamiento precisos para realizar la necesaria transferencia de carga; en los que la gestión se desarrolle de manera sostenible, eficaz y eficiente. Para avanzar en estos objetivos, los puertos de interés general se configuran en la nueva formulación de la política portuaria, en vez de cómo puertos meramente <<*landlord*>>, como puertos <<**landlord avanzados**>>, como se califican en alguna terminología portuaria internacional. Facilitadores de la actividad económica, de la competitividad de nuestro tejido social y empresarial y de su sostenibilidad ambiental, así como coordinadores de diferentes agentes y administraciones que intervienen en el paso por los puertos de buques y mercancías. El cambio de denominación del modelo hace referencia pues a una intensificación de las tareas que se asignan a la Autoridad Portuaria, entre las que destaca la de gestionar la participación de la comunidad respectiva en la aplicación de la estrategia del puerto, como se aclara más adelante. Pero, en cualquier caso, el modelo de gestión actual es

tributario del establecido en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios en puertos de interés general en los aspectos relativos al régimen de recursos humanos, de planificación, tributario, presupuestario y de control. El nuevo texto de 2.010 ‘simplemente’ actualizó el modelo de gestión ya aprobado en el año 2.003 sin realizar alteraciones sustantivas en los apartados citados. Sin embargo, sí que otorgó sustantividad propia al régimen de construcción de nuevos puertos e infraestructuras portuarias que pasó a ocupar un nuevo Título de la Ley; así como a la protección del medio ambiente y la seguridad que se ubicaron también aparte, en otro Título distinto. Aspectos que se vieron pues reforzados junto con la regulación relativa a la gestión del personal de las Entidades portuarias.

En el momento de la <<*formulación de la política pública*>>, de su diseño por los representantes parlamentarios, la posición generalizada del conjunto de los actores de la política portuaria era la de un cierto “*apartamiento del modelo de gestión*” del debate que se abría en torno al contenido de la Ley. Lo anterior no debe entenderse como un olvido del régimen de gestión sino más bien de un “*solapamiento*” del mismo por otras cuestiones más controvertidas y urgentes como eran la regulación de las tasas portuarias o la prestación del servicio de estiba. Y es que el régimen gestor evidentemente tiene un fuerte “*componente técnico-administrativo y un carácter horizontal*” que hizo que se escapara del círculo de intereses que defendía la práctica totalidad de los actores privados. De modo que, sólo aquellos actores públicos que disfrutaban de una posición jerárquica privilegiada y de un sentido de coordinación del conjunto del sistema de puertos del Estado –el Grupo Parlamentario Popular aludiendo al consenso alcanzado con el Grupo Socialista; y el responsable de Puertos del Estado– debatieron con intensidad sobre los criterios que sostenían el régimen de gestión. “*Sentido coordinador*” que tiene el modelo de gestión para el conjunto del sistema portuario que propició que igualmente omitieran toda referencia al mismo –salvo puntualmente el representante de CiU en el aspecto ambiental– los portavoces de Grupos Parlamentarios nacionalistas e incluso los representantes de las Autoridades Portuarias. Estos últimos por cuanto el diseño de las reglas en este campo escapaba además a su ámbito de competencias.

En cualquier caso, interesa retener que las <<*líneas maestras*>> propuestas en sede parlamentaria en relación con el modelo de gestión por el responsable de la formulación del Programa Político-administrativo, el **Presidente de Puertos del Estado**, D. Fernando González Laxe, giraron, en primer lugar, en torno a la ‘*necesidad de relanzar los criterios de eficacia y eficiencia*’, tanto en la elaboración de los planes de empresa, de las reglas de funcionamiento, como en los niveles organizativos y, asimismo, en la política de inversiones y de mantenimiento. Lo que suponía extremar la atención por la vigencia de unos principios que, desde el momento fundacional de la actual legislación portuaria en el año 1.992, se encuentran vigentes como principios generales. Afirmando también el máximo responsable portuario la ‘*conveniencia de optimizar las inversiones imprimiendo racionalidad*’ tanto en las decisiones de nuevas infraestructuras, equipamientos y dotaciones como en lo que hacía referencia a la ocupación del espacio portuario. Objetivo que evidentemente iba de tener su reflejo en los Planes de Empresa y en los Planes Directores de Infraestructura. E igualmente defendía la ‘*necesidad de definir niveles deseables de evaluación de impactos ambientales y de adecuar la actuación a la sostenibilidad*’; concepto éste que, como

expongo en el epígrafe correspondiente, pasó a formar parte del contenido obligatorio de los Planes de Empresa.

En cuanto a la pretensión manifestada de '*optimizar el potencial de los recursos humanos*', de mejorar sus cualificaciones profesionales e implantar nuevos programas de formación y comunicación, compartiendo permanentemente la reflexión, las ideas y la innovación, constituyeron ideas que pasaron a formar parte de los Planes de Actuación (PA) para la formación de los recursos humanos del sistema portuario más que de un contenido que fuera adoptado en la formulación de la política pública. Y finalmente, la conveniencia de '*articular mecanismos de coordinación, eficacia e intervención*' del sistema portuario en aras a fortalecer el conjunto del propio sistema constituyó otro objetivo al que entiendo que responde perfectamente el actual régimen presupuestario y de control así como el de "planificación paccionada".

Los **portavoces de los Grupos Parlamentarios nacionalista catalán (CiU) y Popular (PP)** coincidieron en defender la necesidad de que el funcionamiento del sistema cumpliera criterios de sostenibilidad ambiental. A lo que añade el Grupo Popular, en virtud de lo pactado con el **Socialista (PSOE)**, la búsqueda de la competitividad y la eficacia. En cualquier caso, los principios que manejaron los defensores del Programa Político-administrativo (Puertos del Estado y el Grupo Popular) para el diseño de la política pública en materia de gestión coincidían con los que pretendían asentar en el régimen económico y de prestación de servicios. Se trataba de ganar eficacia y eficiencia en la gestión para alcanzar la necesaria competitividad así como para racionalizar el uso de las inversiones. De coordinar la actuación de las Autoridades Portuarias para asegurar la coherencia del sistema y el control sobre los recursos. Sólo inicialmente, se aludió en el debate a la necesaria aplicación del criterio de sostenibilidad ambiental cumpliendo las exigencias del '*Convenio Marpol*'. Un principio que, más tarde, sí se alzaría como básico para todos los apartados del modelo de gestión.

A partir de la reforma de 2.010, la materia de la <<*planificación portuaria*>> cobra más autonomía respecto del régimen de gestión portuario al estar '*ubicada en un Título aparte*', en la consideración de que la planificación constituye una actividad de naturaleza diferente a la mera gestión aunque, en cierta manera, profundamente vinculada con la misma. Sobre todo, si nos situamos desde la perspectiva de un <<ciclo permanente de funcionamiento del sistema>> en el que las etapas previas –la gestión ya realizada– aportarán información decisiva para la elaboración de los planes y programas futuros. Pero, al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta que la coordinación y el control de eficiencia que ejerce Puertos del Estado bajo la superior dirección del Ministerio de Fomento se prefigura y se hace posible a través del modelo de '*planificación paccionada*' que plasma el texto legal. Y es que la política portuaria confirma la vigencia del sistema de '*planificación paccionada*' que tan buenos resultados había dado desde su implantación en el año 1.992 con los llamados Planes de Empresa. La técnica empleada supone el necesario acuerdo inicial entre los sujetos implicados –Autoridad Portuaria y Puertos del Estado– sobre el contenido de un texto o proyecto de plan que ha de ser remitido para su aprobación a la instancia político-administrativa superior del sistema portuario, es decir, al Ministerio de Fomento. Asimismo, no cabe olvidar que el Programa Político-administrativo emplea también la técnica de la

‘ubicación en un Título aparte’ para regular con especial atención todo lo relativo al <<**medio ambiente y la seguridad**>> como la prevención y la lucha contra la contaminación en el dominio público portuario, así como la recepción de desechos y residuos procedentes de buques con el fin de garantizar la protección medioambiental y la seguridad en los puertos. Junto con ello, se regulan las obras de dragado y el vertido de los productos del mismo en el dominio público portuario que requerirá autorización de la correspondiente Autoridad Portuaria. Por último se establece, como novedad, la regulación de los Planes de emergencia y protección de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.

Por lo que toca a la <<**implementación de la política portuaria que revela la realidad del esquema “Land Lord”**>>, la misma comporta una participación pública y privada en el conjunto de las actividades que se desarrollan en el puerto. Así, mientras la participación pública se concreta en el desarrollo de toda la actividad necesaria para que el puerto funcione como entidad operativa y para que la actividad privada se desarrolle en condiciones de idoneidad (partiendo de una gestión pública del suelo y de una dotación pública de las infraestructuras). La participación privada se materializa en la prestación por los particulares habilitados de los servicios portuarios y comerciales correspondientes. Sin embargo, a este esquema “básico” ha de añadirse que el Programa Político-administrativo propicia también el que la Autoridad Portuaria tenga, como uno de sus objetivos más relevantes, el potenciar ‘**la colaboración público-privada en materia de inversiones**’, considerando que el ‘puerto’ constituye el núcleo del negocio de las empresas privadas instaladas en el mismo. De este modo, el modelo <<**Land-Lord avanzado**>> -en cuanto supone una profundización en el modelo ya previsto en la normativa anterior-, exige que el papel de las Autoridades Portuarias no se reduzca a la mera ejecución de las tareas de administración y regulación del puerto que, con ser importantes, supondría una posición meramente burocrática de cumplimiento estricto de la Ley. Sino que, por el contrario, las Autoridades Portuarias deben encabezar la función de promoción comercial del puerto, a nivel nacional e internacional, impulsando en dicha labor a los distintos agentes de la comunidad marítimo-portuaria para lograr ‘**la captación de tráfico relevante**’. E igualmente les incumbe el fomento del puerto como lugar idóneo para la innovación tecnológica, la formación de los trabajadores dedicados a los distintos aspectos de la actividad portuaria y el desarrollo de todo tipo de actividades económicas que puedan beneficiar al ámbito territorial en el que se ubican y al que sirven.

El papel de las Autoridades Portuarias españolas como líderes de la ‘**oferta portuaria**’ ha ido creciendo paulatinamente a lo largo de los últimos años, alcanzando en el caso de los principales puertos del sistema a todas las facetas anteriormente citadas con un gran contenido sustantivo. Cada Autoridad Portuaria asume el desempeño de una <<**gestión sostenible**>>, principio clave a propósito de la elaboración de los Planes de Empresa –una modalidad de Plan de actuación (PA) de la política pública formulada- al exigir que los mismos vayan acompañados de una ‘**memoria de sostenibilidad**’. Lograr la sostenibilidad comporta una gestión cuyos indicadores de eficacia y eficiencia en todos los ámbitos sobre los que se aplica (movilidad, medio ambiente, seguridad, social, financiación y patrimonio) puedan mantenerse o incluso mejorarse a medio y largo plazo. Se trata de lograr un desarrollo del puerto respetuoso con el entorno en el que se integra y acorde con los recursos disponibles que no ponga en peligro los estándares de

calidad de las generaciones futuras. Para dar operatividad al referido principio que se encuentra en la base de la formulación de los Planes de Empresa –planes clave para la gestión del sistema junto con el Marco Estratégico- Puertos del Estado procedió a conformar una ‘metodología’ que permitiera, a su vez, la adecuada construcción del concepto de <<*memoria sostenible*>>. El núcleo del nuevo instrumental técnico estuvo constituido por un conjunto de indicadores obligatorios y optativos que se aplicarían en relación con cuatro ámbitos o perspectivas de la realidad portuaria consolidados internacionalmente: institucional, ambiental, social y económica. Debiendo retenerse que la <<gestión sostenible>>, en definitiva, supone integrar los aspectos citados en la dirección del puerto de acuerdo con la planificación portuaria, comunicando dicha labor mediante la información y el diálogo a los agentes privados implicados.

Interesa resaltar asimismo que **la <<implementación del nuevo régimen de gestión sostenible>> en el ámbito de las nuevas infraestructuras, social y de medio ambiente** pone de manifiesto tanto **la oportunidad de las medidas tomadas** en el Programa Político-administrativo como la obligación de elaborar ‘*Planes Directores de Infraestructuras*’ con una información más completa que la que se exigía anteriormente –teniendo en cuenta la situación previa del puerto y agregando una memoria de sostenibilidad ambiental- lo que sin duda ha ayudado en el desarrollo de la obras actualmente en ejecución. O bien, la obligación de contar con un ‘*Plan de Interior de Contingencias del Puerto*’ para dar una respuesta acertada y rápida a las urgencias medioambientales que pudieran presentarse. O las ‘*bonificaciones a los concesionarios por buenas prácticas ambientales y el sistema tarifario que incentiva el uso del servicio de recepción de desechos generados por buques*’, recogidos en otros apartados del Texto Refundido. Pero al mismo tiempo y, sobre todo, las actuaciones desarrolladas revelan la existencia de **una actividad gestora que va mucho más allá del esquema legal aprobado** y que, además, venía desenvolviéndose desde hacía ya algunos años por las propias Autoridades Portuarias. Me estoy refiriendo a la asunción de toda una serie de criterios tendentes a acomodar la gestión con los principios de la buena administración tales como: la formación continua en competencias del personal; la construcción de indicadores de participación del personal en procesos de calidad; la implantación de sistemas de gestión ambiental certificados y de programas de caracterización ambiental; la suscripción de acuerdos de buenas prácticas ambientales con los concesionarios; o la inclusión de las medidas correctoras en la valoración de las ofertas presentadas para el otorgamiento de concesiones. En todo caso, también en el detalle de la gestión realizada a lo largo de estos años, se refleja el acierto que supone la construcción anual de una <<**Memoria de sostenibilidad**>> que fuerza a cada Organismo público portuario a tomar conciencia de la labor desarrollada en cada campo. Una labor que es objetivada, además, mediante los indicadores acordados por el conjunto del sistema; y comparada con la del resto de los Organismos públicos portuarios y con la desenvuelta en ejercicios precedentes.

Por lo que se refiere a la **seguridad y protección**, el análisis realizado de la implementación desarrollada por las Autoridades Portuarias refleja un vivo contraste entre los dos ámbitos. Por un lado, destaca el amplio esfuerzo realizado en materia de Planes de Emergencia Interior y otras actuaciones que se engloban en el concepto de <<*seguridad frente a accidentes fortuitos provocados por la operativa portuaria*>>. Así, la inversión en seguridad ha dado un salto cualitativo en los últimos años en el

conjunto del sistema portuario de interés general por cuanto si en el ejercicio 2.006 sólo representaba el 0,41% con apenas 4,6 M€, en 2.012 alcanzó los 7 M€ lo que representa una cuota del 1,40% de la inversión total. Pero por otro, la implementación de la política de <<protección ante acciones antisociales voluntarias>> se encuentra, en buena medida, por desarrollar pues aún resta la aprobación de algún Plan de Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías frente a actos terroristas y antisociales que constituye el paso obligado para la elaboración del resto de las actuaciones que se encuentran en tramitación. En cualquier caso, en materia de seguridad y protección, la situación de normalidad viene marcada por el mantenimiento y revisión de los planes ya adoptados, la obtención de información, la valoración de los riesgos y amenazas, la formación del personal y del resto de los actores implicados en su desarrollo mediante ejercicios periódicos y simulacros. Mientras que, en situaciones de peligro real contra la seguridad y la protección, se lleva a cabo la activación de los protocolos aprobados, con la entrada en acción del personal especializado en coordinación, eventualmente, con los de otras Administraciones públicas.

Finalmente, conviene subrayar el hecho de que la <<evaluación que manifiestan los actores de la implementación de la política portuaria>> en relación con el régimen de gestión resulta ser bastante positiva. Así las críticas, de carácter eminentemente político, provienen casi exclusivamente de **los Grupos minoritarios** (Coalición Canaria, Convergència i Unió y Esquerra Republicana-Izquierda Unida, Los Verdes) en el sentido de que el programa aprobado provoca una involución centralista, de reflujo de competencias a favor del Estado, tachándolo nuevamente de “*auténtica loapa portuaria*” que abandona la gestión de proximidad. Apoyan, por el contrario, las medidas adoptadas tanto **los Grupos Parlamentarios mayoritarios** en las Cámaras Legislativas (Popular y Socialista), **como los responsables político-administrativos** encargados de su implementación (Ministra de Fomento y Presidente de Puertos del Estado). Se destaca especialmente el otorgamiento de más competencias y libertad a las Autoridades Portuarias. De manera que “*los puertos son más autónomos aunque no más autonómicos*”. En especial resaltan que el sistema portuario se configura como un modelo de gestión en el que la autonomía de las Autoridades Portuarias se combina con la coordinación del sistema por Puertos del Estado a través de la planificación paccionada, los procedimientos comunes y los mecanismos presupuestario, contable, de fiscalización y control. E igualmente estiman apropiadas las medidas adoptadas en este campo –lo que además conlleva implícitamente que las consideren claras y seguras–, los **pocos actores privados**, todos ellos beneficiarios de la misma (Consejo Superior de Cámaras y Confederación Nacional de Cofradías de Pescadores), que en realidad muestran interés por este ámbito concreto de la política portuaria. Y es que, en última instancia, el “*silencio*” del resto de los actores revela una percepción del mismo como un área que afecta de modo prioritario a la organización y la operativa interna de cada una de las Autoridades Portuarias y del sistema portuario en su conjunto, debido a su carácter eminentemente técnico, burocrático, horizontal y reglado.

### c.- Consideraciones finales aplicables a la política portuaria de gestión del territorio, la intermodalidad y la logística.

El diseño originario que la **Ley de Puertos del Estado** hacía del modelo de gestión del dominio público portuario abarcaba unos pocos artículos a pesar de su innegable importancia económica y social. Dicha contradicción se explica si consideramos que la filosofía de la Ley de 1.992 no era la de realizar una regulación agotadora y exhaustiva de los distintos apartados que abordaba sino, más bien, la de establecer <<la normativa esencial>>, de acuerdo con la cual, las Autoridades Portuarias pudieran orientar e ir dando solución a las diferentes cuestiones y conflictos que la gestión cotidiana del recinto portuario demandara por parte de las empresas y particulares implicados en su funcionamiento.

No obstante, dicho planteamiento iba a cambiar profundamente en la **Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios** –precedente inmediato de la política pública portuaria que propiamente es objeto de análisis- en virtud de una *‘orientación hacia una mayor participación privada y a la necesidad de dar una respuesta segura a los múltiples conflictos que la realidad cotidiana planteaba’*, dedicando un Título completo a la regulación del dominio público portuario estatal. Una <<*normativa mucho más extensa, completa y detallada*>> que, esta vez sí, abordó por primera vez de modo específico la problemática de la gestión del suelo en el recinto portuario para dotarlo de un conjunto de reglas con las que resolver las vicisitudes en las que suelen encontrarse los particulares titulares de autorizaciones y concesiones. Pero ha de tenerse en cuenta el hecho de que esta regulación concreta, recogida en la normativa de 2.003, en buena medida, <<*permanece inalterada en la actualidad*>>. De modo que su redacción originaria ha sido respetada en lo esencial por los responsables políticos-administrativos de la nueva política portuaria. Por consiguiente, aunque de modo estricto no forman parte del desarrollo de dicha política, sí que ha de tenerse en cuenta que existe una *‘aceptación tácita’* de sus contenidos –que constituyen la mayor parte de la regulación vigente del dominio público portuario- cuyos principios, categorías y reglas básicas se mantienen plenamente asentados en la actualidad, dada la utilidad demostrada en la gestión diaria del territorio propio de los puertos.

De otro lado, interesa significar el escaso número de alegaciones emitidas por los distintos actores públicos y privados al tiempo de <<**la formulación de la política portuaria**>> en relación con la gestión del dominio público. Opiniones que se realizaron, además, en la práctica totalidad de los casos, de modo indirecto, al referirse a <<*la repercusión que el vigente sistema de tasas y ‘cánones’ tiene en el funcionamiento global de los puertos*>> y para la prestación de los diferentes servicios en condiciones de competitividad, eficacia y eficiencia. No porque el tema del modelo de gestión del territorio portuario no fuera relevante para los distintos agentes sino porque, puestos a analizar un número reducido de medidas que pueden mejorar radicalmente el panorama del sector, evidentemente tenían más impacto las decisiones relativas al régimen económico (lo que incluye los ingresos procedentes de la ocupación eventual o permanente del suelo) o con un contenido económico inmediato, como son las referidas a la prestación de los distintos servicios.



Las opiniones manifestadas, sin embargo, constituyen en todo caso un <<reflejo>> de los intereses públicos y privados existentes en relación con la gestión del suelo en los puertos. En primer término, la posición del “*Presidente de Puertos del Estado*”, en cuanto responsable de la estructura político-administrativa que impulsa la nueva política pública, que concentró su atención en la definición de cuáles iban a ser “la ideas clave” que habrían de impulsar la gestión del dominio público en los puertos del sistema de interés general del Estado durante los próximos años: la promoción de la exitosa fórmula concesional de colaboración público-privada; el fomento de la intermodalidad y la actividad logística; la necesidad de optimizar las inversiones imprimiendo racionalidad en las decisiones de nuevas infraestructuras; la consecución de niveles deseables de impacto ambiental; así como la potenciación de soluciones globales en las relaciones puerto-ciudad que buscaran la integración de los territorios. En segundo lugar, también resulta relevante la opinión de los “*representantes de las Autoridades Portuarias*”, desde su posición de responsables inmediatos de una gestión eficaz y eficiente del suelo, que consideraban clave una rebaja en la valoración de los terrenos del puerto que permitiera disminuir el coste de las tasas portuarias por ocupación y aprovechamiento especial, mejorando de este modo la situación de los operadores portuarios (grupo-objetivo) y surtiendo, en última instancia, un efecto positivo en los clientes del puerto (beneficiarios). Y en tercer lugar, no cabe olvidar las intervenciones de “*los portavoces de las terminales de carga*”, en su condición de grupo-objetivo de la política a diseñar, que centraron su interés en los problemas económicos y de gestión que padecían a diario en relación con las concesiones que ostentaban sobre el dominio público portuario. Solicitaban flexibilidad –léase rapidez- y racionalidad –léase rebaja- de las tasas portuarias; y también “simplificación administrativa” canalizada a través de la correspondiente Autoridad Portuaria y agilización en los plazos para la autorización de las obras a realizar. Coincidiendo en todo caso sus propuestas, en lo que a la rebaja de las tasas se refiere, con las de las propias Autoridades Portuarias. Por último, las escasas intervenciones destacables de “*los beneficiarios*” en este apartado lo fueron por motivos muy particulares. Así las Cofradías de Pescadores se felicitaban por la inclusión en el Proyecto de Ley de una bonificación del 50% de la tasa de ocupación para las Corporaciones de Derecho Público vinculadas a la actividad portuaria; mientras que los clubs náuticos reivindicaban que se tuviera en cuenta la labor social, turística y de fomento del deporte que desarrollan a la hora de regular la renovación de las concesiones que ocupan en el suelo portuario.

Pero conviene resaltar de modo específico como, al tiempo de la formulación de la nueva política portuaria, se definieron como <<*metas del modelo de gestión del suelo portuario*>> las siguientes para garantizar la satisfacción del interés general: Proporcionar y gestionar las infraestructuras portuarias básicas con criterios de sostenibilidad y garantía del servicio público; promover la actividad económica del puerto; e incrementar la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias. Pues bien, sobre estas ideas básicas, las <<*principales novedades que introduce la Ley*>> 33/2.010, de 5 de agosto, que concreta la formulación de la política pública portuaria, son las siguientes: Regula de manera detallada los diferentes títulos habilitantes (autorizaciones, concesiones y contratos) que van a permitir la actuación económica de los diferentes agentes privados dentro del dominio público portuario con la finalidad, evidente, de evitar cualquier duda

que pudiera surgir en el transcurso de su vida útil con el consiguiente afianzamiento de la seguridad jurídica y de la confianza empresarial. Asimismo, claro está, la Autoridad Portuaria dispone de un instrumento más claro e indubitado para la gestión del suelo portuario con lo que se evita el posible surgimiento de conflictos y el ejercicio de acciones judiciales y administrativas por los particulares titulares. Pero también, por otra parte, se trata de aprovechar al máximo la totalidad del espacio físico existente en el recinto del puerto, tomando conciencia del valor del suelo. Motivo por el cual, la regulación prevé todos aquellos supuestos en los que un cambio en los diferentes instrumentos de planificación o en la adopción de las medidas de seguridad y protección del medio ambiente va a determinar la necesaria revisión o el rescate de las concesiones existentes. Y finalmente, el otro criterio básico sobre el que se asienta la vigente regulación del dominio público portuario es el de la protección de la rentabilidad económica de los concesionarios. Lo que se traduce en el mantenimiento del valor económico de la concesión siempre que se produzcan modificaciones, revisiones o rescates. Así como en la intención de posibilitar la consecución del necesario beneficio económico por parte de los concesionarios, de lo que es buen ejemplo la ampliación del plazo máximo de vigencia de los títulos.

Respecto de la <<***implementación de la política portuaria en materia de gestión del territorio***>>, cabe mencionar las siguientes circunstancias y actuaciones destacadas. Durante los primeros años de la implementación de la nueva política portuaria los indicadores muestran que, como consecuencia de la puesta en marcha de los distintos instrumentos de planificación en años precedentes, existe una tendencia general de incremento de la superficie concesionable y de la superficie concesionada en el conjunto del sistema portuario de interés general, dentro de un marco de crecimiento muy rápido de la superficie total portuaria. Que posteriormente irá moderándose de modo nítido por efecto de la crisis económica y la limitación de la inversión en infraestructuras. De otra parte, en cuanto al anunciado impulso a la logística, cabe destacar la elaboración y puesta en marcha por el Ministerio de Fomento, en coordinación con las Comunidades Autónomas y representantes del sector, de la denominada <<***Estrategia Logística de España***>> anunciada el 25 de noviembre de 2013. La meta global es la de aumentar la competitividad de la industria y de la economía española en su conjunto, a través del desarrollo de una red intermodal, de potenciar el papel de España como “hub” de mercancías y de reducir los costes logísticos, entre otras ventajas. En este punto, expertos del sector han señalado precisamente la necesidad de desarrollar primero el Plan Logístico Nacional, incrementando la coordinación y la intermodalidad entre las infraestructuras existentes – con especial consideración de nuestros principales puertos- así como la conexión con los países vecinos como paso previo al desenvolvimiento de España como plataforma logística mundial a gran escala. Las Autoridades Portuarias, de otro lado, evidentemente defienden sin ambages el despegue de las actividades logísticas directamente vinculadas al servicio del tráfico portuario (terminales intermodales, ZADs, ZALs, puertos secos y terminales marítimas interiores). Dejando a salvo alguna visión localista del desarrollo de la actividad, la práctica totalidad de los puertos españoles tienen una visión territorial amplia de la actividad logística que trasciende, por supuesto, los límites del recinto portuario, extendiéndose por su hinterland natural y buscando en la mayoría de los casos una expansión europea. A veces, el impulso de la actividad logística viene asociada a proyectos de alcance regional como la <<***Basque Country Logistic***>> o la

<<Y ferroviaria vasca>>. Al mismo tiempo, se detecta un criterio de óptima utilización del espacio portuario y de incremento del mismo cuando es posible desde un punto de vista económico y técnico. Dado que, sin amplias plataformas para el almacenamiento, hoy en día, el tráfico portuario de mercancías se haya muy limitado. Un planteamiento diferente, pero que también parte del impulso otorgado a la logística en general por la nueva política portuaria, lo constituyen los intentos de nueva creación de <<zonas francas>> o de renovación sustancial de determinados <<proyectos de zona franca>> vigentes hasta la actualidad (v.gr., Autoridades Portuarias de Sevilla y Cádiz) con el propósito de que sirvan de dinamizadores, no sólo del recinto portuario, sino de la totalidad del tejido industrial ubicado en su zona de influencia. Razón por la cual, en estos proyectos de creación y renovación de “zonas de exención aduanera” se aprecia un fuerte protagonismo, junto a las Autoridades Portuarias, de las respectivas Corporaciones Municipales y de la Diputación Provincial en el caso gaditano, como apuesta política específica. Apoyan por supuesto los planes de expansión, además, amplias plataformas empresariales sin cuyo compromiso no sería posible que vieran la luz. Además, junto a los planes de creación y renovación, también son visibles los planes de expansión y especialización en otras zonas francas ya más consolidadas como es el caso de Barcelona y Vigo en las que, precisamente por su amplio asentamiento, los proyectos de ampliación tienen un perfil más técnico y de captación de inversiones estratégicas que de convocatoria de los distintos sectores empresariales y ciudadanos para su puesta en marcha.

Por lo que toca al fomento del transporte ferroviario vinculado al marítimo, el Organismo Puertos del Estado, a través de su Presidente, hizo público que la <<**conectividad ferroviaria de los puertos y su desarrollo prioritario como alternativa al transporte de mercancías por carretera**>> constituye una meta clara. De modo que el Programa de Inversiones 2.013-2.017 contempla relevantes inversiones con el objetivo de modernizar la red viaria interior de dominio público portuario; así como la firma de convenios con el ADIF para asumir la financiación total o parcial de los accesos ferroviarios a los puertos. A lo que han de añadirse igualmente las inversiones previstas para mejorar la red viaria interna ya existente. Todo lo anterior, incluido dentro de un fuerte impulso al transporte de mercancías por ferrocarril en la planificación de la Red Transeuropea de Transporte (RET-T) –que contempla el desarrollo en la Península Ibérica de los Corredores Mediterráneo y Atlántico- y del Plan Nacional de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2.014-2.024. En este punto, cabe destacar que existe una fuerte presión de las distintas Autoridades Portuarias y de las Autoridades político-administrativas de la zona respectiva -Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas- por llevar a cabo, cuanto antes, la ansiada conexión intermodal del puerto con el ferrocarril, allí donde no existía (como es el caso del puerto de Motril), y de mejorarlas allí donde ya se encuentran en funcionamiento, tal y como recogen el Plan RET-T europeo o el PNITVi nacional (como es el caso de los puertos de Barcelona, Valencia o Algeciras) mediante la puesta en servicio de nuevos accesos o bien de nuevas redes viarias externas (corredores europeos o trayectos de interés comercial prioritario) capaces de conectar al puerto con los principales nudos logísticos y los centros industriales así como de dar salida internacional a la mercancía desembarcada en puerto. La presión de los responsables políticos-administrativos viene, además, respaldada por el apoyo de los grupos empresariales más relevantes de la zona y por la atención que le prestan los

responsables locales de los partidos políticos y la prensa local. Esta labor reivindicativa se canaliza principalmente mediante la presentación de alegaciones ante el Ministerio de Fomento y la organización de encuentros, coloquios y reuniones informativas ante la prensa local y nacional en los que participan las diferentes fuerzas políticas e igualmente plataformas empresariales. Algunas de ellas expresamente constituidas para aunar fuerzas de cara a hacer valer las reivindicaciones ferroviarias (como por ejemplo, “Ferrmed” que cuenta con una importante participación del empresariado catalán o bien la “Plataforma en Defensa de las conexiones Ferroviarias en la Provincia de Huelva”).

Las posiciones mantenidas por el conjunto de los actores en relación con la <<*valoración que merece el régimen de gestión del territorio portuario*>>, por último, son muy positivas tanto desde la perspectiva del contenido innovador como de la renovación que introduce en la regulación que hasta el momento de su formulación estuvo vigente. De manera que desde una perspectiva innovadora, los responsables político-administrativos así como los Grupos Parlamentarios mayoritarios (Socialista y Popular), defienden tanto la formulación como la implementación que se ha realizado de los conceptos de ‘intermodalidad’ y ‘nodos logísticos’. Unos conceptos que, además, se han ido fortaleciendo y cobrando protagonismo a medida que la política pública se ha ido desenvolviendo con el transcurso de los años. Pero, al mismo tiempo, las respuestas de los actores públicos y privados que componen los ‘grupos-objetivo’ y los ‘beneficiarios’ revelan un notable grado de satisfacción con las modificaciones y el perfeccionamiento que ha supuesto la regulación de las concesiones demaniales en aspectos claves de su gestión tales como el plazo, las posibilidades de renovación, modificación y rescate o los importes de las tasas por ocupación del dominio público portuario.

#### **d.- Conclusiones particulares respecto de la política pública relativa a la prestación de los servicios portuarios.**

La Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, impulsada por el Partido Popular, pretendió reforzar el <<*protagonismo privado en las actividades de tipo prestacional en los puertos*>> abandonando el <<régimen público>> de prestación de los servicios portuarios propio de la Ley de 1.992, que los calificaba como actividades de prestación asignadas por la Ley a las Autoridades Portuarias –léase servicios públicos- en régimen de Derecho privado, con una regulación especial para la estiba que era gestionada por las Sociedades Estatales de Estiba. De esta manera, los denominados “servicios básicos”, que eran los que atendían a la realización de actividades de tráfico portuario divisibles e individualizables, serían prestados en adelante por los particulares en régimen de libre competencia. Consagrándose, además, la libertad de acceso a la prestación del servicio. Mientras que las Autoridades Portuarias, actuando de acuerdo con el principio de subsidiariedad, tendrían un papel regulatorio e incentivador.

Pues bien, estando vigente el referido marco normativo, el nuevo Gobierno apoyado por el Partido Socialista elaboró un anteproyecto de ley, en el año 2.005, que tenía como objetivo el que las Autoridades Portuarias recuperaran la titularidad de la totalidad de los servicios portuarios, en una operación de <<*republicatio*>>. La operación se sustentó en dos ideas fundamentales: Las Autoridades Portuarias deberían liderar la “oferta portuaria global” que precisa de una actuación coordinada, en la

medida en que el <<servicio completo>> constituye la suma de los servicios prestados por los distintos agentes; y, en segundo lugar, que la privatización del servicio no exige necesariamente la liberalización absoluta de la prestación. Se hacía sobre todo hincapié en la exigencia de una coordinación de los distintos servicios portuarios, en especial de los técnico-náuticos y de manipulación de mercancías. Sin embargo, la reforma proyectada carecía de los apoyos suficientes tanto en el ámbito parlamentario como por parte de los agentes sociales y económicos para asegurar una tramitación parlamentaria sin dificultades.

Por lo que se refiere a las <<posiciones de los actores con carácter previo a la formulación de la nueva política en lo relativo al régimen de los servicios portuarios>>, la práctica totalidad de los actores públicos –parlamentarios, responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento y Puertos, así como los Presidentes de las Autoridades Portuarias- defendieron un doble objetivo: El <<libre acceso reglado>> a la prestación de los servicios portuarios básicos que asegurara la libre prestación por los particulares y el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y, a la vez, evitara la creación de posiciones de dominio. Al tiempo que propugnaban el establecimiento de un <<modelo único de estiba>> conformado sobre la base de sociedades mercantiles privadas con intervención pública que permitiera a los operadores de estiba actuar con la necesaria eficacia y que garantizara los derechos laborales de los trabajadores del sector.

En relación con la regulación de la estiba, con la excepción de los representantes de las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y UGT que defendían un “modelo semipúblico” de organización de la estiba, el resto de los grupos-objetivo (ANESCO, representantes de terminales privadas de carga y CETM) mostraba bastante coincidencia en sus propuestas que se encaminaban hacia el logro de una mayor flexibilidad en el régimen de prestación de los servicios portuarios que permitiera atender a la demanda en condiciones de competencia. Abogaban por el mantenimiento del “modelo de las APIEs” que facilitaba el diálogo directo entre los empresarios y los trabajadores; así como la supresión de la exigencia de un mínimo del 25% de trabajadores fijos por parte de las empresas de estiba.

Un planteamiento que se verá recogido, en parte, en <<la formulación del nuevo régimen de servicios>> que apuesta por el perfeccionamiento del sistema de la estiba estableciendo diversas reglas que tratan de compaginar la estabilidad de los trabajadores de estiba con un impulso en la competitividad. Constituyéndose asimismo un sistema organizativo autónomo de las propias empresas –SAGEPs- que participan alícuotamente en el 50% de su capital social, mientras que el otro 50% se reparte en función del volumen de actividad de cada operador, tratando de evitar situaciones de dominio de las grandes compañías.

En cuanto a la defensa de la competencia, la nueva regulación sobre los servicios portuarios apuesta por desarrollar al máximo los instrumentos que aseguren que la misma sea efectiva entre los distintos operadores privados radicados en el puerto. Para ello perfecciona el régimen de incompatibilidades de los operadores tratando de evitar “prácticas colusorias”; dota a las Autoridades Portuarias de mayores competencias de supervisión y control de la prestación de los servicios portuarios, pudiendo poner en

conocimiento de las Autoridades de la competencia las infracciones que observen. Y además establece un completo régimen de traslado de la información generada por los agentes privados tanto al denominado <<Comité de Servicios Portuarios>> del Consejo de Navegación y Puerto, como al <<Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios>> o directamente a las mismas Autoridades Portuarias por parte de las respectivas Sociedades Gestoras de la Estiba (SAGEPs).

Respecto a la <<implementación del nuevo régimen de prestación de los servicios portuarios>>, la actividad desplegada por los operadores de estiba en las principales Autoridades Portuarias españolas en el “tráfico de contenedores de tránsito” pone de manifiesto la dura lucha comercial existente por captar el interés de las principales navieras mundiales. La “competencia interportuaria” se plantea tanto en el plano nacional –donde Algeciras emerge como el puerto líder del <<tráfico hub>>– como en el internacional dado que, en los últimos años, se han desarrollado fuertemente otros enclaves portuarios próximos (Gioia Tauro, Tánger Med o Sines) que amenazan seriamente el crecimiento de este tipo de actividad por las principales dársenas españolas. De manera que los operadores privados de cada puerto junto con su Autoridad Portuaria –ésta última sólo en cuanto al cobro de tasas y la prestación de servicios generales– formulan “la oferta portuaria global” que es la que, en última instancia, ha de convencer a los potenciales clientes, las navieras, en consideración a cuál sea la situación del mercado en su conjunto.

La “competencia intraportuaria”, por su parte, generada entre los distintos operadores de un mismo puerto, constituye precisamente una de las claves sobre las que descansa el nuevo régimen portuario que ha pretendido garantizar el libre acceso reglado a prestadores independientes mediante un sistema más transparente de otorgamiento de licencias y mediante una regulación más detallada de las incompatibilidades en el capital social de otras compañías. Pues bien, en este panorama de fomento de la libre y leal competencia destacan tres fenómenos que muestran la funcionalidad práctica del principio: 1) El control que lleva a cabo Puertos del Estado del nivel de competencia existente en cada puerto con posible denuncia ante la CNMC; 2) la revisión realizada de los Pliegos de prestación de los servicios portuarios actualmente en vigor; y 3) la práctica detectada puntualmente desarrollada por algunos agentes privados consistente en impugnar, de modo sistemático, los acuerdos de la Autoridad Portuaria respectiva relativos a las licencias y autorizaciones concedidas a otras empresas con el propósito, no confeso, de obtener una “ventaja comercial” frente a sus competidores.

Igualmente, desde esta perspectiva de fomento de la competencia, merece especial atención el conflicto surgido entre España y la Unión Europea a propósito de la vigente regulación de la estiba en el Texto Refundido de la Ley de Puertos: La Comisión Europea envió el 27 de septiembre de 2.012 a España un Dictamen motivado sobre la organización del servicio de estiba dentro del procedimiento de infracción de la UE; estimando que puede generar obstáculos a los operadores para la libre contratación de trabajadores de otros Estados miembros. Con la consecuencia de que, en el caso de que España no informara a la Comisión en el plazo de los dos meses concedido de las medidas adoptadas para garantizar el pleno cumplimiento del Derecho de la UE, la Comisión podría someter el asunto al Tribunal de Justicia de la UE, lo que hizo el 18 de

noviembre de 2.013. La Sala Sexta del alto Tribunal de Justicia europeo, finalmente, mediante Sentencia de 11 de diciembre de 2.014 falló en contra de la posición española, dinamitando de este modo el régimen de estiba vigente en cuanto a la obligatoriedad de los operadores de carga de integrarse en las SAGEPs y de contratar a los trabajadores de las mismas.

De otro lado, resulta significativo que, en el régimen de prestación de los servicios portuarios, comerciales o de otro tipo, el concepto de <<calidad>> –siempre variable- va indisolublemente asociado a cuál sea el grado de satisfacción de los usuarios o clientes en relación con los fondos invertidos para su mantenimiento. De modo que la ‘*ratio de eficiencia*’ del conjunto de la comunidad portuaria, dentro de un nivel aceptable de satisfacción del destinatario final, determinará el grado de calidad obtenido. En este contexto, las Autoridades Portuarias realizan una labor de incentivo de diversas iniciativas dirigidas a mejorar la calidad y la eficiencia global de los servicios portuarios, entre las cuales se pueden citar: la conservación de las instalaciones; los requerimientos de calidad en los Pliegos de prestación de los servicios; el establecimiento de protocolos que garanticen la coordinación con otras Administraciones; las bonificaciones a la tasa de actividad; el impulso a la especialización de terminales en determinados tráficos; o el fomento de la ‘marca registrada’ o del ‘servicio registrado’, entre otros. Debiendo citarse muy especialmente, entre los instrumentos para asegurar la mejora constante en la calidad de los servicios portuarios, la creación, el 11 diciembre de 2.012, del <<*Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios*>> con un carácter polivalente, de información y asistencia, en una triple dimensión de atención al sistema de puertos de interés general, a los operadores y a los usuarios.

Por lo que se refiere a <<*la evaluación de la nueva política pública sobre el régimen de los servicios portuarios*>>, el Presidente de Puertos del Estado comenta la conveniencia de mantener o incluso incrementar, si es posible, los tráficos para lo que se hace preciso ganar en la competitividad de nuestros puertos. Lo que a su vez significa reducir costes, aumentar en eficiencia y ganar en fiabilidad. Un conjunto de ideas que, en realidad, asume el resto de los participantes en la política portuaria en la medida en que el régimen de servicios constituye el elemento clave para la operatividad del sistema; que trasluce la atención permanente que los miembros de la comunidad portuaria prestan sobre cuál sea la evolución del sector en relación con el ciclo económico.

#### **e.- Consideraciones finales en referencia a la política de puertos en materia económica.**

La redacción originaria de la **Ley de Puertos de 1.992** contenía una muy **escueta regulación del régimen económico**, esto es, del sistema de ingresos y gastos que tenía como meta el logro de la <<*rentabilidad global del conjunto del sistema portuario y de cada uno de los puertos*>> como objetivo principal y único. Para su consecución, Puertos del Estado fijaría el beneficio a conseguir a cada Autoridad Portuaria a partir de los diferentes ingresos que podría obtener; entre los que destacaban

los cánones por la ocupación y el aprovechamiento especial del dominio público, como precios públicos, y las tarifas por la prestación de servicios, como precios privados.

La sencillez y flexibilidad presentes en el sistema originario de ingresos, sin embargo, no pudieron mantenerse debido a la **necesidad imperiosa de adaptarlo a la doctrina emanada del Tribunal Constitucional** sobre el concepto de *‘prestaciones patrimoniales de carácter público’* cuyo elemento esencial era la coactividad, por cuanto se trataba de la utilización de bienes, la realización de actividades o de prestaciones por los entes públicos obligatorias en cuanto prestadas en régimen de monopolio de hecho o de derecho y/o en las que el bien era indispensable para satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares. De modo que la **Ley 48/2.003** determinó **la configuración como tasas** no sólo de la *‘ocupación privativa del dominio público’* mediante concesiones y *‘el ejercicio de actividades’* en el mismo sino también de la *‘utilización especial de las instalaciones portuarias’*, los antiguos servicios; así como, claro está, la calificación como tasas de las prestaciones exigibles por los denominados *‘servicios generales’* de las Autoridades Portuarias que tienen un carácter exclusivo y obligatorio por estar ligados al ejercicio de funciones públicas o tratarse de funciones esenciales para la gestión y la seguridad del puerto. El cambio en el sistema de ingresos –de precios públicos y privados a tasas y algún precio privado- se pretendía fundar, además, en el **nuevo papel que asumían las Autoridades Portuarias** con el cambio del modelo de gestión que las contemplaba como *‘proveedoras de dominio público y de infraestructura portuaria’* para los operadores privados, junto con un papel de coordinación de la actividad portuaria y de promoción del puerto en el mercado internacional con la intención de captar clientes e inversores. Planteamiento legal que, en lo esencial, no fue cuestionado por el **Gobierno Socialista** durante las siguientes dos legislaturas (2.004 a 2.011), salvo en aspectos puntuales y técnicos como la eliminación de las tasas por los anteriormente denominados “servicios generales”, no divisibles, cuyo importe, en realidad, se pretendió trasladar al resto de las tasas que permanecían vigentes o la simplificación de la definición del hecho imponible en el caso de las tasas por el utilización especial de las instalaciones portuarias.

Partiendo de las circunstancias señaladas que condicionaban el modelo económico, el conjunto de los actores hizo pública abiertamente, al tiempo de **la formulación de la nueva política portuaria**, la *«necesidad de adaptar el régimen económico a las exigencias del mercado»*. Especial mención merece en este apartado la urgencia de adaptar la regulación de las tasas que cobraban las Autoridades Portuarias por la ocupación del dominio público y por la utilización especial de las instalaciones portuarias. Se trataba de lograr un sistema más claro y estable de reglamentación de las tasas relativas a las concesiones del dominio público que, además, tuviera en cuenta que el valor del suelo portuario y sus vicisitudes –ligadas al mercado inmobiliario de las grandes ciudades en las que se ubican los puertos del Estado y al índice de precios- no se debía repercutir de modo directo en las tasas ya que generaba una situación de incertidumbre económica y de falta de seguridad jurídica. Y, en segundo lugar, de lograr que las tasas que se cobraban por la utilización especial de la infraestructura portuaria (tasa del buque, del pasaje y de la mercancía, principalmente) permitieran la competitividad de nuestros puertos y terminales frente al tráfico internacional, sobre todo del tráfico mundial de contenedores de tránsito que es extremadamente volátil. Para ello tanto las Autoridades Portuarias como el conjunto de los grupos-objetivo



abogaba por establecer tasas más baratas, haciéndose especial hincapié en la necesidad de mayores bonificaciones a la tasa de la mercancía; más flexibles en la medida en que se diferenciaban en función de la realidad de cada puerto y de circunstancias tales como la insularidad, el tipo de tráfico al que atendían, o la rentabilidad de las terminales, propugnándose incluso la creación de una bonificación para la terminal más productiva; y más rápidas en la toma de decisiones de sus elementos principales en función de las variaciones del mercado. Sólo los beneficiarios constituyen, en este apartado, un grupo funcionalmente heterogéneo mostrando opiniones diversas vinculadas a intereses particulares. Debiendo en todo caso tenerse en cuenta que en relación con las opiniones manifestadas por los usuarios faltaba –de modo directo- la voz de un grupo actor muy significado, la de las grandes navieras mundiales. Posición que, en la práctica, quedó reflejada a través de las opiniones de algunos de los grandes operadores de estiba (los Directores de las terminales de MSC y Maersk).

La repercusión que tales propuestas tendrían en el contenido del PPA de 2.010 y posteriormente en el Texto Refundido de 2.011 se percibe de modo nítido aunque no pleno. Me refiero a que se tuvieron en cuenta, efectivamente, por el Gobierno y los Grupos Parlamentarios mayoritarios, la citadas perspectivas formuladas por los grupos de actores públicos y privados más relevantes –las Autoridades Portuarias y los grupos-objetivo encabezados por los representantes de los grandes operadores privados de carga- pero siendo muy selectivos a la hora de aplicar reformas. Así, en lo que toca a la ‘*tasa de ocupación*’, no se altera el sistema de valoración de los terrenos ocupados que continúa siendo el propio de mercado para similares usos y ni siquiera el tipo de gravamen, que más bien se aumenta ligeramente. Sin embargo, sí se tiene en cuenta la petición de que las actualizaciones de las valoraciones –léase subidas de las tasas- sean más moderadas a lo largo de la vida del título concesional y la de que se prime a aquellos operadores que más intensamente sufren las variaciones del mercado internacional como los operadores de terminales de mercancía –‘bonificaciones singulares’- o de vehículos en régimen de mercancía. Así como a aquéllos que realizan obra civil relevante de transformación y mejora. Previéndose igualmente en las ‘*tasas de actividad y utilización*’ ‘bonificaciones adicionales’ para incentivar la captación, la fidelización y el crecimiento de tráficos y de servicios marítimos, de modo que coadyuve al desarrollo económico y social de la zona de influencia económica y de España en su conjunto. Pero, sobre todo, destaca en la Ley la recepción de la idea de que las tasas de utilización tengan un sistema más flexible que, partiendo de una estructura común, permita a cada Autoridad Portuaria establecer sus propios importes, en función de la estrategia que adopte, mediante la aplicación de los índices correctores establecidos.

Por lo que se refiere a la **implementación**, la misma viene caracterizada sobre todo por un fuerte protagonismo del Organismo Puertos del Estado que, más allá de conformarse con una gestión ordinaria del sistema económico, ha ido diseñando toda una serie de importantes cambios en el régimen de ingresos y de financiación. Tales como la rebaja de las tasas; la nueva regulación de la llamada tasa de ayudas a la navegación; la ampliación del plazo de las concesiones; o el denominado ‘*Fondo de Accesibilidad Portuaria*’. Lo que ha generado, como es lógico, todo un abanico de reacciones entre los grupos-objetivo afectados. Fundamentalmente, de las principales Autoridades Portuarias. Pero también de los destinatarios particulares de las mismas,

como es el caso de los clubes náuticos en relación con la nueva regulación de la tasa de ayudas a la navegación que se consideraron muy afectados por su incremento; o los principales operadores de terminales de carga, en el caso de la ampliación de los plazos concesionales, que se pronunciaron a favor de la medida. Respecto de la mayoría de las novedades adoptadas, en cualquier caso, la posición del resto de los actores es reactiva, estos es, llevada a cabo con posterioridad a que haya sido tomada. Salvo en el caso de la regulación del nuevo '*Fondo de Accesibilidad*', en el que sí se aprecia que ha habido un fuerte protagonismo de las Comunidades Autónomas, especialmente de la catalana así como de las principales Autoridades Portuarias del sistema (Barcelona y Algeciras) para lograr una regulación más conforme con el principio de autonomía de gestión de los entes portuarios. La mayoría de estos "*cambios de última hora*" requerían, además, una alteración en la redacción del Texto Refundido de la Ley de Puertos, de modo que la política pública se proyecta más allá de la mera ejecución rutinaria de los preceptos legales en los que inicialmente se concretaba para ir cambiando, en función de las circunstancias, las reglas consensuadas. Buscando, en definitiva, la permanente adaptación al entorno y el pleno desarrollo de los principios que inspiran la Ley; comenzando por el de autosuficiencia financiera, que conllevan el logro, en cada momento, de la mayor rentabilidad, eficacia y competitividad.

La variedad de perspectivas que concurrieron a la hora de formular e implementar la reforma del sistema de ingresos y gastos de los puertos del Estado se pone igualmente de manifiesto a la hora de proceder a su **evaluación**. Pues mientras '*los representantes de los grupos políticos*' destacan los principios esenciales del régimen económico, '*los responsables político-administrativos*' centran su atención en las grandes cifras económicas del sistema resaltando la mejora de la situación financiera en los dos últimos ejercicios, 2.012 y 2.013, fruto de la contención del gasto y la racionalización de las inversiones junto con un aumento de determinados tráficos. Las '*Autoridades Portuarias*', por su parte, defienden en líneas generales la solidez de su situación patrimonial y financiera así como los esfuerzos que han tenido que realizar mediante la variación de los índices correctores y las bonificaciones, siguiendo las instrucciones de Puertos del Estado, para rebajar las tasas portuarias durante 2.014 sin comprometer los resultados positivos que venían obteniendo. Destacando sobre todo la labor de captación de nuevos tráficos y de fomento selectivo de los ya existentes. Especialmente destacada es la boyante situación económica del Puerto de Algeciras que continúa un crecimiento sostenido de tráficos durante todo el período. Los grupos-objetivo, en cambio, muestran una visión particular condicionada por sus respectivos intereses. ANESCO pone el acento en la necesidad de un esfuerzo de la Administración portuaria para atender sus necesidades más apremiantes de cara a obtener una mayor rentabilidad: una bajada generalizada de tasas junto a otras medidas de largo alcance como la ampliación de las concesiones a los cincuenta años o la modificación de las condiciones de las concesiones suscritas antes del comienzo de la crisis económica. Mientras que el representante de la CETM propone un pacto global por la competitividad centrada en la rebaja de costes pero no sólo ni especialmente de la estiba. Por último, los usuarios reflejan igualmente una diversidad de perspectivas que trasluce una proximidad de los armadores con las propuestas de los operadores de estiba así como una valoración positiva de la Ley por las Cofradías de pescadores, en relación con la pesca fresca y, desde una visión más amplia, del Consejo Superior de Cámaras aunque propugnando un impulso a la rebaja no tanto del régimen de tasas portuarias

como de los costes globales de la operativa en el puerto. Los representantes de los clubs náuticos, como actor en parte grupo-objetivo y en parte beneficiario, desde su perspectiva, destacan el reconocimiento de la labor social y deportiva que se les hace en la ley pero exigen nuevas medidas, especialmente en el ámbito fiscal (IVA y tasa de ayudas a la navegación), que garanticen su futuro y demuestren la sensibilidad social hacia la náutica.

**f.- Conclusiones particulares relativas a las consecuencias económicas y sociales que ha proyectado la política portuaria en su conjunto.**

Dentro del Capítulo referido a las consecuencias económicas y sociales he procedido a examinar, en primer lugar, las estrategias de crecimiento más significativas propuestas por algunas Autoridades Portuarias como fórmulas para lograr una significativa mejora de sus cuentas de resultados y del tráfico portuario. Se trata, como se ha podido comprobar, de propuestas de cambio formuladas por los responsables de los diversos Organismos portuarios fundadas en las particulares condiciones de cada dársena. Pues, en definitiva, cuál sea la estrategia más adecuada depende de un análisis previo en profundidad de cuáles son las condiciones de todo tipo más relevantes en las que desenvuelve su actividad cada puerto. Un somero examen de las fórmulas propuestas me lleva a apreciar los elementos clave tenidos en cuenta en su formulación. Así resulta relevante la atención a los nuevos tráficos incipientes o potenciales (como es el caso de la atención a la reparación de las plataformas petrolíferas en Canarias); de la posibilidad de realizar mejoras significativas de infraestructura mediante la construcción de nuevos muelles y contradiques (caso de Las Palmas y A Coruña); de especializarse en tráficos ya existentes en competencia con los puertos vecinos (así Vigo con la nueva AdM en contraposición con el Puerto de Gijón-El Musel para el transporte de mercancía general) o bien de mejorar la calidad de los ya existentes mediante la construcción de nuevas terminales caso del Puerto de Valencia o el establecimiento de nuevas conexiones y cadenas de suministro como sucede con el Puerto de Barcelona en relación con la terminal marítimo-terrestre de Zaragoza (*'tmZ'*) para el transporte de componentes de la fábrica de automóviles de General Motors. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que, cuando las condiciones físicas, de infraestructura y de mercado no resultan suficientes, los responsables portuarios acuden de ordinario, como es lógico, también a incentivos económicos mediante la aplicación de bonificaciones y la reducción de las cuantías básicas. Un último componente a tener en cuenta es el del progreso tecnológico ligado a los cambios normativos que pueden provocar *'nuevas demandas de productos'*, como sucede en nuestro país con la previsible expansión del gas natural licuado (GNL) como combustible para buques en virtud de la futura entrada en vigor de la normativa comunitaria que exigirá, a partir de 2020, el uso en nuestras aguas de unos combustibles con unos contenidos mínimos de azufre y dióxido de carbono.

Por lo que toca a los tráficos portuarios utilizados para el desarrollo de tales estrategias, en la mayoría de los casos, se encuentran involucrados tráficos de productos específicos (v.gr., productos perecederos, hidrocarburos, automoción o gránulos) alternativos a la mercancía general y de contenedores, en los que la competencia resulta menos intensa. En la medida en que no se encuentra tan condicionada por cuáles sean los costes de los servicios portuarios. En relación con ellos, se detecta una estrategia de

captación y crecimiento por parte de nuestras Autoridades Portuarias más activas (Cartagena en productos perecederos; Algeciras en hidrocarburos; Barcelona o Santander en automoción; y Gijón en gránulos sólidos). En relación con el tráfico de pizarra y el transporte de mercancía en general a través de las autopistas del mar (*‘tráfico bulk’*), se ha entablado una enconada lucha comercial entre los puertos de Vigo y Gijón, dado que sirven en parte al mismo área de influencia donde se generan además los mismos productos minerales (como la pizarra). Quedando la duda, no obstante, de si en ambos funcionará una autopista del mar con destino al puerto francés de Nantes Saint-Nazaire.

Por la Autoridad Portuaria de Las Palmas, de otro lado, se ha adoptado en los últimos años un conjunto de acciones muy concretas tendentes a poner en valor las infraestructuras portuarias existentes –los muelles-; las instalaciones pertenecientes a concesionarios de servicios comerciales –líneas de desguace de barcos, de reparación de embarcaciones y plataformas petrolíferas y talleres auxiliares-; así como todos los servicios portuarios y comerciales que los puertos dependientes de la Autoridad Portuaria pueden proporcionar a las compañías petroleras que trabajan en tareas de exploración y explotación en el Golfo de Guinea –siendo seguida en esta idea por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife-. Consolidándose el puerto de La Luz como recinto especializado en las tareas de reparación y puesta a punto de plataformas petrolíferas. Es cierto que la demanda de reparación de perforadoras ya existía con anterioridad debido a la intensa labor de exploración y extracción de crudo que llevan a cabo numerosas compañías de petróleo en el Golfo de Guinea. Pero también que la Autoridad Portuaria de Las Palmas ha sabido aprovecharla habilitando puestos de atraque para plataformas en reparación en detrimento de ‘plataformas meramente aparcadas’ y de buques en régimen de larga estancia. En esta labor de promoción, ha implicado a los operadores portuarios más directamente afectados como, por ejemplo, los concesionarios comerciales de reparación de buques y desguace; y ha tenido en cuenta el efecto multiplicador que la referida actividad tiene para el conjunto de la comunidad portuaria y la zona de influencia de los puertos que la componen.

Otro ejemplo de proyecto de diversificación de tráfico lo constituye el Puerto de A Coruña con el objetivo de mejorar su posicionamiento en el conjunto del sistema de puertos del Estado ante la bajada de un 19% en el movimiento de mercancías durante 2013 y la necesidad de rentabilizar la fuerte inversión realizada en el puerto exterior que supera los 700 M€ sin que esté asegurada todavía su operatividad pues los concesionarios exigen ampliar los diques de abrigo. En este supuesto, sin embargo, el planteamiento se mueve en un horizonte de medio y largo plazo pues el conjunto de los actores interesados propugna una serie de medidas que tardarían al menos dos o tres años en materializarse (potenciación del tráfico de contenedores y de cruceros, construcción de nuevos accesos viarios y ferroviarios, potenciación de la innovación, etc.).

Dentro de este planteamiento de estrategias particulares de los puertos para el crecimiento, interesa resaltar, como circunstancia relevante, que la lucha frenética que se ha entablado entre los principales puertos del Mediterráneo por el tráfico de contenedores viene motivada, además de por el lógico deseo de obtener crecimientos de tráfico para ganar presencia en el mercado y contribuir al desarrollo de las economías

locales, por un movimiento empresarial muy concreto que se fue gestando durante 2.013 y que debería haberse aplicado en 2.014. Me estoy refiriendo al acuerdo operativo denominado <<Alianza P3>> -entre tres navieras que suman el 40% de la flota mundial de contenedores- con la idea anunciada de bajar los costes operativos y mejorar la oferta de operaciones y servicios. Una idea que finalmente no cuajó pero que ha sido seguida por otras alianzas con el mismo objetivo (G6, CKYHE, Ocean Three y M2). La concentración de líneas y operaciones, sin embargo, amenaza con dejar sin una parte de su tráfico a los puertos que no sean incluidos en los planes operativos de tales acuerdos.

Abordando cuáles son las consecuencias económicas más señaladas de la actividad desarrollada por los puertos de interés general del Estado interesa resaltar su condición de ‘motor económico’ para las diversas regiones en las que se ubican con un impacto significativo en el PIB regional y en la creación de empleo tanto directo como indirecto o inducido. Pues, no en vano, los puertos constituyen verdaderos catalizadores de la actividad empresarial de la zona facilitando la salida de productos hacia el exterior, en las mejores condiciones de tiempo y precio. Y también, por ello mismo, vertebran una red eficiente de transportes que vehicula el tránsito de mercancías y pasajeros hacia el puerto. Sin olvidar su labor de ‘captadores de la inversión pública y privada’ para proyectos dentro del mismo recinto portuario que potencian la economía del entorno. Pues, como he recalcado, el éxito de un puerto facilita enormemente la actividad económica de su zona de influencia en términos de mejores tasas, tarifas y fletes para el transporte; mejor infraestructura; y más líneas y mejores buques para el transporte. Pero, al mismo tiempo, no cabe olvidar que los puertos promueven una labor de apoyo al desarrollo de nuevas actividades empresariales, dirigiendo proyectos de I+D+i en colaboración con la comunidad portuaria y el tejido empresarial que trabaja directamente en contacto con el puerto. En suma, todo un conjunto de influjos positivos a nivel regional que se han de sumar a su condición de ‘eslabones clave’ del comercio exterior nacional dando salida al 50% de las exportaciones españolas y recibiendo el 80% de todas las importaciones. Todo ello dentro de un panorama económico cada vez más interconectado que propicia el que las áreas de influencia se difuminen para conformar grandes regiones litorales que engloban a las tradicionales divisiones autonómicas, como el ‘Espacio Económico del Mediterráneo Español’ (EEMES).

Asimismo, entre las consecuencias que cabe anudar a la actividad portuaria moderna, se encuentra la de servir de plataforma necesaria para una modalidad turística que, si bien no es nueva pues comenzó en los años sesenta del siglo pasado, sí que ha adquirido en lo que llevamos del siglo XXI un carácter masivo. Me estoy refiriendo a la ‘constante llegada de cruceros’ a nuestros puertos con miles de pasajeros ávidos por visitar los centros urbanos más cercanos, aunque sea por unas horas; que se combina con algunas otras iniciativas turísticas incipientes como la de conversión de los faros en hoteles. La magnitud del nuevo fenómeno para el que, a la altura de 2.012, ya se habían puesto en funcionamiento modernas terminales en varios puertos (como Barcelona, Cartagena o Málaga), ha convertido al sistema portuario de interés general en parte esencial de la industria turística española en la medida en que aproximadamente el 10% de los turistas que nos visitan lo son de esta clase. Y de ahí el renovado interés de los agentes político-administrativos por hacer valer, también en este ámbito, los principios de eficacia y eficiencia económica, rentabilizando las nuevas instalaciones de cruceros mediante la elaboración de una ‘oferta portuaria’ que fuera atractiva para las navieras a

través de una política de rebajas en las tasas portuarias y movilizándose para exponer las excelencias de los puertos españoles y para conocer de primera mano las expectativas de los grandes armadores internacionales. Pero al mismo tiempo, en este ámbito, se percibe un fuerte '*interés local*' por fomentar esta nueva modalidad de tráfico marítimo en la medida en que la llegada de buques de recreo a la dársena respectiva conlleva una mayor actividad turística, cultural y comercial en el centro de la ciudad. A la vez que pone en primer plano, la relevancia de los renovados espacios de transición entre el puerto y la ciudad que fueron el fruto de las operaciones realizadas en los años precedentes. De modo que los gobiernos locales y las Autoridades Portuarias se hallan en este aspecto bajo la atenta mirada de los grupos políticos, económicos y sociales. Habiéndose entablado en el litoral español una sana competencia por elevar la '*calidad crucerística*' de la respectiva localidad.

Finalmente, conviene referirse a las '*operaciones puerto-ciudad*' que se venían desarrollando a gran escala desde finales de los años 80 del siglo XX, y que aparecen recogidas por primera vez de modo expreso en la normativa de 2.010, permitiendo a la Autoridad Portuaria destinar los terrenos que no se consideran aptos para el uso propiamente portuario a actividades comerciales y culturales, con el añadido de poder excepcionalmente incluir en dichos proyectos la construcción de hoteles pero siempre salvando un trámite excepcional que exige la autorización del Consejo de Ministros (o del Ministerio de Fomento cuanto se trate de faros u otros elementos de valor histórico). En cualquier caso, las últimas operaciones de este tipo llevadas a cabo muestran la versatilidad del concepto de '*operación puerto-ciudad*' que va desde proyectos que conllevan la creación de un mínimo impacto estético y de apertura de nuevos locales comerciales que se añadan a los ya existentes previamente en la ciudad; hasta los que se promueven expresamente con el propósito de incrementar el tejido comercial y económico, transformando de modo radical el entorno urbano. Pero, al mismo tiempo, los ejemplos expuestos ponen en evidencia la conveniencia de contar para este tipo de actuaciones con la práctica unanimidad institucional de las Administraciones implicadas en el proyecto (como, por ejemplo, la Autoridad Portuaria, el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma) dada la complejidad de su tramitación administrativa y su importante repercusión política. De manera que todas las formaciones políticas con 'cuota de poder' aparezcan como promotoras o colaboradoras relevantes de su puesta en funcionamiento.

## **B.- Conclusiones finales sobre el análisis de la política pública portuaria.**

Se trata de una política fundada en **los principios de autosuficiencia económica, eficacia y eficiencia**. Dichos principios explicitados en la legislación portuaria empujan hacia el logro de una rentabilidad creciente modulada por la necesidad de que el conjunto de los puertos del Estado sea competitivo en el mercado marítimo mundial. Estamos ante una política pública orientada asimismo hacia la **captación del mayor tráfico portuario posible** en la medida en que ello repercute tanto en la cuenta de resultados como en la conectividad de nuestros puertos con las principales rutas de navegación mercante.

En el conjunto de actores, aparece un claro **protagonismo del estamento político-parlamentario** en la fase de formulación y del **complejo político-**

**administrativo** ejecutivo en la fase de implementación. No obstante, se constata la existencia de canales de comunicación y de procedimientos de participación del resto de los actores en las distintas fases de la política portuaria. Especialmente relevante es el papel de Organismo público Puertos del Estado, con su Presidente al frente, que impulsa tanto el diseño como la implementación de las principales decisiones de cambio social. E igualmente de los Presidentes de las Autoridades Portuarias pues, no en vano, los Organismos públicos portuarios son los llamados a liderar al conjunto de cada una de las comunidades portuarias para lograr una ‘oferta portuaria’ competitiva y mostrarla en el mercado internacional. En este aspecto, resulta sorprendente el impulso mostrado por las distintas comunidades portuarias que, plenamente integradas, participan en misiones comerciales, encuentros con el tejido productivo más cercano, actividades de investigación, formación y mejora de la calidad de los servicios. Especialmente en cuanto indica un dinamismo y una versatilidad para abordar una amplísima gama de actividades tendentes a impulsar el negocio portuario, difícil de encontrar incluso en muchas empresas privadas.

Las medidas adoptadas, en todo caso, propician la existencia de **relaciones intergubernamentales** entre el Estado y las CC.AA. al más alto nivel. Así entre la Ministra de Fomento y el Presidente autonómico o con los respectivos Consejeros de Obras Públicas y del Territorio en aspectos que afectan de modo frontal al futuro de los puertos implicados tal como ocurrió con el diseño del Fondo de Accesibilidad Portuaria o con la expansión del ferrocarril de mercancías ligada al crecimiento portuario. Los responsables de tres Comunidades Autónomas se muestran especialmente implicados en este nivel de relaciones políticas, fuertemente apoyados por los grupos empresariales y sociales de sus respectivos territorios (Andalucía, Cataluña y Valencia). En este punto, merece la pena resaltar el fuerte componente mediático de las decisiones de la política pública anunciadas, debatidas y finalmente adoptadas. Lo que propicia, a su vez, una actividad continua de puesta en valor de las respectivas posiciones ante los medios de comunicación –prensa escrita y televisiones- con la consiguiente cadena de reacciones y réplicas en la búsqueda del acuerdo que salve las discrepancias en cada momento existentes. Todo lo anterior, dentro de un ambiente de gran cortesía y de exposición técnica y fundada de las respectivas opiniones.

Junto con los actores principales, cabe apreciar un papel muy destacado de **los grupos-objetivo**. Me refiero, según he explicado a lo largo de la tesis doctoral, tanto a las Autoridades Portuarias, como grupos-objetivo atípicos, como a los grandes operadores de los servicios portuarios y comerciales en la medida en que la mayoría de las decisiones tomadas les afectan directamente tanto en su gestión diaria como en sus resultados económicos. Sus posiciones coinciden esencialmente con las que defienden los gestores político-administrativos por lo que no resulta difícil, en la mayoría de los casos, aunar esfuerzos para el logro de las metas propuestas. Las dificultades vienen con frecuencia de la falta de atención inmediata hacia las solicitudes de nuevas medidas que, muchas veces, son tomadas más adelante.

Existe, no obstante, un grupo-objetivo que sí que mantiene una posición propia y original no solamente respecto del resto de los grupos-objetivo sino también en relación con los distintos actores. Me estoy refiriendo a los **sindicatos de trabajadores portuarios** que, en el punto esencial de la política comercial ligada a la bajada de las tarifas por servicios que exige para la mayoría de los actores una bajada de costes laborales, abogan en cambio por el mantenimiento de los salarios o incluso por su actualización. Abordando el problema desde una óptica diferente, de mejora de la productividad de los trabajadores y de presentación de una oferta comercial conjunta del sistema portuario español hacia el exterior. Se trata de una posición singular que está dificultando el acuerdo de las negociaciones de la estiba en puertos como Valencia siendo de destacar la posición de neutralidad adoptada por los responsables político-administrativos en el diálogo entre los empresarios y los trabajadores.

La política pública examinada, en este sentido, emplea de modo continuo el recurso a la **cooperación e implicación activas** de los grupos-objetivo y, en menor grado, de los beneficiarios. Pues, no en vano, muchas de las decisiones se concretan en la puesta en marcha de procedimientos que exigen la presencia co-protagonista de los actores privados no sólo como administrados sino también como sujetos colaboradores en su diseño, aplicación y evaluación continua de cara a una nueva reformulación. Marcas de calidad, procedimientos de simplificación administrativa, de uso de nuevas tecnologías, de diseño organizativo de la comunidad portuaria requieren la constitución de grupos de calidad que aporten ideas y pongan a las Autoridades Portuarias en contacto con los problemas de la operativa específica del sector.

Otro de los recursos utilizados, desde el principio, es el de la plasmación de las ideas de cambio en el texto legal vigente en cada momento. De hecho, definí la presente política pública al inicio del estudio como esencialmente **legislativa** en la medida en que partía de un consenso político que se plasmó en la nueva Ley de 2.010, extensa y detallada. Y precisamente ese amplio respaldo político del nuevo texto legal le dotó de una relevancia que trascendía a la propia regulación aprobada en la medida en que otorgaba también una '*nueva legitimidad política*' a la regulación anterior que permanecía vigente. Una idea que se plasmará en la aprobación del Texto Refundido del 2.011 como formulación global con vocación de permanencia en el tiempo. Resultando no obstante igualmente relevante el hecho de que, a pesar de ese carácter marcadamente legislativo, el desenvolvimiento de la política portuaria y su evolución exigían, a su vez, la formulación de planes y de actos de implementación en modo alguno rutinarios o de aplicación mecánica de las disposiciones legales. Por el contrario, requerían por un lado el recurso a la planificación paccionada con los grupos-objetivo prevista en la propia ley pero que deja un amplísimo campo a la introducción de contenidos innovadores. Y por otro lado imponían la progresiva introducción de nuevas medidas legislativas, de reforma del texto inicial, que acentuaran en cada momento aquellas previsiones que estaban dando mejores resultados.

Las medidas adoptadas por el Acuerdo Político-administrativo, en concordancia con los principios establecidos, son esencialmente de **corte económico** –como la bajada de la cuantía básica de las tasas o el aumento de las bonificaciones- tratando de hacer más atractivo el puerto. Pero también de **corte liberalizador**, otorgando mayor autonomía a las Autoridades Portuarias para que definan su propia estrategia comercial



mediante la fijación del importe final de las tasas, de garantizar el libre acceso reglado de los particulares a la prestación de los servicios en igualdad de condiciones, de conseguir la puesta a disposición de los miembros de la comunidad portuaria y de los usuarios de información útil para que realicen en las mejores condiciones la toma de decisiones empresariales y contractuales (páginas digitales del Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, Registro de empresas prestadoras de servicios). Pero en todo caso, siendo consciente de la insuficiencia por sí solas de las medidas que puedan tomar las Autoridades Portuarias, pues el grueso de las medidas de competencia las tienen que tomar los agentes privados en términos de mejora de la calidad del servicio y de coste para el usuario vía bajada de las tarifas privadas. De modo que existe una continua apelación hacia la implicación activa del conjunto de los miembros de la comunidad portuaria para hacer realmente efectivo y eficaz el empeño en la implementación que muestran las Autoridades Portuarias.

Nos encontramos, en consecuencia, ante una **política innovadora y evolutiva** que partiendo de los grandes principios definidos en la Ley –autosuficiencia económica, eficacia, eficiencia, solidaridad, competitividad e intermodalidad- trata de adaptar las disposiciones legales a las cambiantes circunstancias del mercado marítimo mundial y nacional. A la vez que, como no, se encuentra pendiente de su compatibilidad con los Tratados de la Unión Europea, lo que ha afectado de modo radical a la organización de los trabajadores de estiba, tal y como ha sido plasmada en la normativa vigente.

Los grandes beneficiados de la política portuaria son las **compañías navieras de referencia internacional** pues parte de la idea de captar el mayor volumen de tráfico portuario, buscando una situación de ventaja competitiva respecto del resto de los puertos internacionales de nuestro entorno. Sin embargo, curiosamente, los grandes armadores internacionales no se encuentran presentes en la formulación y aplicación de la política portuaria más que de modo indirecto. En la medida en que las grandes navieras se encuentran presentes en España también como operadores de carga en los principales puertos españoles (Barcelona, Valencia o Algeciras). Y cuando no están presentes en un puerto, sus intereses coinciden esencialmente a efectos de formulación de medidas y de su aplicación con la voz de los prestadores de manipulación de mercancías (como Noatum o el grupo TCB). Paradójicamente, los **armadores españoles** presentan una posición singular, al menos parcialmente, en la medida en que son representantes de las líneas regulares de viajeros y de transporte. Del llamado tráfico que opera entre la península y los archipiélagos balear y canario así como Ceuta y Melilla. Es el tráfico calificado como ‘*cautivo*’ que, dada su condición, carece de la incertidumbre necesaria que impulse a tomar medidas de captación de mayor tráfico. Aún cuando realmente lo único cautivo es la línea en sí dado que hoy existen otras alternativas de transporte que compiten en dichos trayectos con el transporte marítimo, al menos de pasajeros. El **resto de los grupos-objetivo y usuarios** (Confederación de Cofradías de Pescadores, Consejo Superior de Cámaras, Confederación Española de Asociaciones de Clubs Náuticos) con algunas críticas de alcance general o de aspectos concretos de tipo económico que les afectan, se muestran conformes con la orientación general y la mayoría de las disposiciones aprobadas y puestas en práctica.

Un principio de la legislación portuaria ampliamente desenvuelto durante la fase de implementación es el de **la intermodalidad**. Lo que, a su vez, pone de relieve la

íntima conexión de la política portuaria que analizo con la de otros modos de transporte como el ferrocarril. Hasta el punto de que uno de los componentes esenciales de la actual política portuaria lo constituye la expansión del transporte ferroviario de mercancías ligado a su llegada a los puertos. Expansión que, además, en estos momentos se encuentra en una etapa crucial de despegue en un futuro muy próximo a gran escala mediante de la puesta en servicio de los grandes corredores europeos que van a transitar por la Península Ibérica poniendo en conexión nuestros puertos con el Centro y Norte de Europa. Con el efecto de ‘crecimiento estratégico’ de nuestros puertos en cuanto amplían su ‘hinterland’ hacia una zona esencial de la economía mundial. Punto de partida y llegada de millones de toneladas de mercancías. No es de extrañar pues que la mayoría de los esfuerzos de los responsables político-administrativos y de la comunidad portuaria se concentren en hacer posible, lo más rápidamente posible, la ansiada conexión intermodal. Y, cuando ésta ya existe, de desarrollarla y ampliarla hasta el punto de que constituya un elemento decisivo para el éxito comercial del puerto. Se trata de hacer accesibles los puertos al ferrocarril a gran escala y de que el puerto se encuentre conectado con líneas de mercancías que aseguren la llegada a los puntos de origen o destino de los productos en tiempos competitivos con el transporte marítimo y viario. Para lograrlo se acude, en un momento de austeridad económica, a medidas imaginativas que hagan posible la inversión privada en las obras públicas férreas mediante la obtención de bonificaciones o la ampliación de las concesiones ya otorgadas por destinar fondos a tales obras. Estoy hablando, en cualquier caso, de un recurso empleado con cierta asiduidad por los responsables político-administrativos, el de fomentar la inversión privada que parece que, al menos en la próxima década, va a tomar el relevo a la inversión pública como motor esencial del crecimiento portuario tras unos años de fuertes inversiones públicas en la construcción de nuevas infraestructuras portuarias.

Otro de los componentes de la política portuaria que analizo, y que se aprecia con bastante claridad, es su **integración en el mercado marítimo mundial** y su dependencia de cuál sea la situación de éste en cada momento. De manera que, en un panorama que dura ya varios años de fuerte competencia entre las navieras y de crecimiento de la flota mercante mundial con una bajada de fletes y un encarecimiento del crudo, en el que el margen de beneficio de las navieras se estrecha considerablemente en cada operación, los ‘*puertos de bajo coste*’ se convierten en un elemento muy apreciado por los armadores que no dudan en cambiar de puerto si existe una diferencia apreciable de precio. En este entorno, las expectativas de los puertos españoles se orientan, como ya he indicado, hacia una mejora constante de la calidad pero intentando ser competitivos a nivel de precios. Una tarea difícil dada la agresividad comercial de los puertos de nuestro entorno (Gioia Taurus, Tánger-Med y Sines). Las esperanzas están puestas en que los puertos más relevantes del sistema sean elegidos por las grandes compañías navieras, principalmente en la ruta que discurre entre Asia y Europa del Norte y que transita por el Mediterráneo. En este aspecto, cabe destacar que existe una fuerte tendencia a la concentración empresarial de los armadores constituyendo la mayoría de las veces consorcios para operar de modo coordinado aunque con competencia en los precios. Por ello, en dichas circunstancias, resulta todavía más relevante que los puertos se encuentren entre los elegidos a nivel mundial como escala de las principales rutas mundiales.

La respuesta de nuestros puertos se explicita en toda una gama de diferentes **estrategias individuales de crecimiento** que tienen en cuenta las posibilidades de negocio utilizables. Por consiguiente, existen tantas estrategias de crecimiento como puertos. Sin embargo, sí que es posible apreciar elementos comunes que suponen la aplicación previa de fórmulas genéricas de análisis de situación. Me estoy refiriendo a recursos tales como la rebaja de tasas y tarifas portuarias, la diversificación de tráfico, la potenciación de los tráfico más exitosos mediante la especialización en una mejor atención a los mismos, la mejora constante de las instalaciones portuarias y de los servicios que ofrecen. La eficaz conexión intermodal que permita la ampliación de la zona de influencia y la mayor integración del tejido empresarial ubicado en el entorno de puerto. O la puesta en funcionamiento de nuevos servicios comerciales ligados al uso de combustibles menos contaminantes. Un crecimiento muchas veces constreñido por la dura competencia de los puertos vecinos con características físicas y estratégicas muy parecidas al propio pero alentada por la búsqueda de nuevos mecanismos de crecimiento y por la amplitud del negocio portuario.

A todo este panorama, de competencia feroz entre puertos y navieras, se vino a unir en los últimos años un nuevo elemento de incertidumbre que podría haber variado sustancialmente los equilibrios hasta ahora existentes entre las diferentes rutas mundiales operadas por las grandes navieras. Me estoy refiriendo a la próxima apertura para diciembre de 2015 de la **ampliación del canal de Panamá** una obra faraónica que permitirá que la mayoría de los grandes buques mercantes puedan pasar por sus instalaciones y que, por lo tanto, constituye un factor de fuerte potenciación de la ruta Pacífico-Atlántico para llegar desde Asia a Europa con la previsible pérdida de negocio de la fachada mediterránea y la mejora de las expectativas comerciales de la costa atlántico-cantábrica. Sin embargo, el panorama habitual parece que se recompone en la medida en que Egipto ha anunciado la puesta en servicio, también para 2015, de la **ampliación del Canal de Suez**, con cierta ventaja incluso en términos de tiempo de paso y capacidad. Con lo que la ruta Indico-Mediterráneo para llegar de Asia a Europa vuelve recobrar su interés comercial y a reavivar las posibilidades de crecimiento de nuestro grandes puertos mediterráneos y del Estrecho de Gibraltar. Posibilidades reforzadas por la puesta en funcionamiento simultáneo de los corredores mediterráneo y atlántico, convirtiendo en autopistas ferroviarias de ancho europeo las débiles conexiones preexistentes. Todo un abanico de posibilidades estratégicas y de crecimiento para nuestro sistema portuario de interés general y por ende para la economía española.

**C.- La tesis que mantiene quien redacta las presentes líneas en relación con la investigación doctoral desarrollada sobre la política pública portuaria.**

La ‘*nueva política portuaria*’ puede ser definida como una política operativa que surge del *consenso de los actores implicados* respecto de su formulación e implementación; alcanzando, en cuanto a sus efectos, un elevado nivel de satisfacción aunque con algunas propuestas críticas de mejora por parte de determinados sujetos. De manera que, con la nueva política pública, la comunidad portuaria de interés general, liderada por Puertos del Estado y las diversas Autoridades Portuarias, se orienta hacia un ‘*proceso continuo de cambio y perfeccionamiento*’ en el que todos los actores se encuentran llamados a participar, cada vez con mayor protagonismo privado, para adaptarse a las cambiantes circunstancias del tráfico marítimo mundial. Un proceso orientado hacia la sostenibilidad ambiental y económica, la libre competencia entre los operadores y la eficiencia en la consecución de objetivos. Configurándose el conjunto de los puertos del Estado como un ‘*elemento clave del desenvolvimiento económico*’ de España, no sólo como sistema de nodos intermodales y logísticos sino también como generador de iniciativas económicas, de investigación tecnológica e innovación.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

## BIBLIOGRAFÍA.

### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

P. ACERO IGLESIAS, *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*, Aranzadi, 2.002, Cizur Menor (Navarra), pp. 338 y 339.

P. ACERO IGLESIAS, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los Puertos de interés general*, <<La incidencia sobre los procedimientos de gestión portuaria de la Ley 48/2.003 de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General>>, Atelier, Barcelona, 2.004, pp. 110 a 127.

M. ACHARD y M. FLORES, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1.997, México, p. 30.

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA, *Gobernanza y Gestión Pública*, 4ª reimpression, Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpression, México, 2.011, pp. 66 y 67, 90 a 99, 132-136.

J. ALEMANY I LLOVERA, *El Puerto de Barcelona, un pasado y un futuro*, 2ª edición actualizada, Port de Barcelona, 2.002, Barcelona, pp. 54 y 55; 158, 204 a 209.

J. ALEMANY I LLOVERA, *Los grandes puertos de las Baleares*, Autoridad Portuaria de Baleares, 2.001, Barcelona, pp. 204 a 209 y 250 a 255.

A. M. ALMENDROS MANZANO, <<La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante>>, *Revista de Administración Pública*, enero-abril 1.993, número 130, p. 480.

G. AMATO, *Antitrust and the Bounds of Power. The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market*, Hart Publishing, 1.997, Oxford, pp. 8-20.

M. ARENILLA SÁEZ, *La Administración pública entre Dos Siglos*, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid. 2.010, p. 52

G. ARIÑO ORTIZ y J.M. DE LA CUÉTARA, *Algunas ideas básicas sobre regulación de sectores estratégicos*, Cuadernos de Derecho Público número 9, Instituto Nacional de Administración Pública, 2.000, pp. 9-26.

G. ARIÑO ORTIZ, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, <<El Régimen de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General>>, Atelier, Barcelona, 2.004, p. 38.

I. ARROYO MARTÍNEZ, *El régimen jurídico de los servicios portuarios (especial referencia a la Ley 48/2.003, de régimen económico y de prestación de servicios en puertos de interés general)*, Anuario de Derecho Marítimo volumen 21, Gobierno Vasco, Departamento de Transportes y Obras Públicas, 2.004,

I. ARROYO MARTÍNEZ, *Privado y público en los puertos españoles*, Anuario de Derecho Marítimo, Volumen 17, Gobierno Vasco, Departamento de Transporte y Obras Públicas, 2.000, pp. 213 a 215; y 228 a 230.

P. AUCOIN, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1.995, pp. 33 a 56.

I.BACHE, <<The Politics of European Union Regional Policy; Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?>>, Contemporary European Studies, T&T Clark, London, 1.998, p. 16.

M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.005, pp. 29, 122-206.

R. BALWIN, <<Is better regulation smarter regulation?>>, *Public Law*, autumn, 2.005, pp. 485-511.

R. BALWIN y M. CAVE, *Understanding regulation. Theory, strategy and practice*, Oxford University Press, 1.999, 363 pages.

J. BARCELONA LLOP, *La Administración Pública entre Dos Siglos* (Director Manuel Arenilla Sáez), Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, <<Aproximación jurídica a los fines, principios y técnicas de la regulación económica>>, incluido en la obra colectiva, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2.010, p. 1.299 a 1.313.

W.J. BAUMOL y J.C. PANZAR, R. D. WILLING, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 510 pages.

G. BEL I QUERALT y A. ESTRUCH MANJÓN, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Liberalización, privatización, desregulación>>, Editorial Iustel, 2.013, pp. 186 a 193.

L. BERENGUER y C. PASCUAL, <<Génesis y Retos del nuevo sistema de la competencia>>, *Anuario de la Competencia* (Dirección de Lluís Cases), Editorial Marcial Pons, Madrid, 2.007, pp. 17 a 38.

X. BERNARDÍ GIL, *Los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general*, Revista Vasca de Administración Pública, Instituto Vasco de Administración Pública, 1.998, Basauri (Bizkaia), pp. 127 a 135.

J. A. BIESCAS Y M. TUÑÓN DE LARA, *España bajo la Dictadura Franquista (1939-1975)*, Editorial Labor, 2ª edición, 1.990, p. 62 a 97.

P. BERNAUX, *La Sociologie des Organisations*, Le Seuil, Paris, 1.985, p. 161.

J.M., BOQUERA OLIVER, <<La edificación de los puertos>>, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 80, octubre-diciembre, 1.993, p. 615.

G. BOYNE, <<Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in U.S. local government>>, *Public Administration Review*, number 58, 1.998, pp. 474-484.

G. BOYNE, <<Public and private management: what's the difference?>>, *Journal of Management Studies*, number 39, 2.002, pp. 97-122.

M. J. OSBORNE y A. SLIVINSKI, <<A model of political competition with citizen-candidates>>, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 111, Oxford University Press, Feb. 1.996, pp. 65-96.

M.J. CAVA MESA, <<La economía en España, 1.800-1.936>>, Capítulo 17, en la obra colectiva (F. J. PAREDES ALONSO, Director), *Historia de España Contemporánea*, 1ª edición, Sello Editorial, 2.009, pp. 516 a 518, 527, 536 a 539.

R. CARR, *España 1808-1975*, 10ª edición, Ariel Historia, 2.000, p. 556 y ss. Se trata del Capítulo XIV relativo a <<La Dictadura de Primo de Rivera y la caída de la Monarquía 1923-1931>>.

R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Las sociedades de infraestructuras estratégicas. El nacimiento de un modelo de compañía reglada al servicio del mercado*, Revista de Administración Pública número 181, 2.010, pp. 176 a 178.

R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, 1ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2.003, pp. 369 a 374,

F.A. CASTILLO BLANCO y J. E. QUESADA LUMBRERAS, (Dir. A. Palomar Olmeda y L. J. Parejo Alfonso) *Derecho de los Bienes Públicos*, 2ª edición, Volumen II, Capítulo 6, <<Régimen jurídico de los Puertos: Evolución y situación>>, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2.013, pp. 581 a 694.

C.I. CHOLOMOUDIS y A. P.A. PALLIS, *La Política Portuaria de la UE, una perspectiva histórica*, Investigación Estudios Europeos, 2.005, Vol. 8, número 1, pp. 21-42.

R.H. COASE, <<The Nature of the Firm>>, *Economica (Blackwell Publishing)*, New Series, Volume 4, Issue 16, November, 1.937, pp. 386-405.

R. W. CRANDALL y C. WINSTON, <<Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence>>, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 17, number 4, Fall 2003, pages 2-26.

L. DEL GUAYO CASTIELLA, *La regulación económica como alternativa*, Revista Española de Derecho Administrativo número 130, Madrid, 2.006, pp. 227 a 254.

B. DENTE y J. SUBIRATS HUMET, *Decisiones públicas, Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2.014, pp. 20 a 72 y 227.

T. J. DI LORENZO, <<The origins of Antitrust: An interest-Group Perspective>, *International Review of Law and Economics*, Volume 5, number 1, 1.985, pp. 74, 84-86.

T.R. DYE, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, N.J. 1972, p. 18; y 1.984, p. 1

C.D. EHLERMANN y L. L. LAUDATI, *European Competition Law Annual 1997. Objectives of Competition Law*, The Robert Schuman Centre at the European University, Hart Publishers, Oxford, 1.998, pp. 1-119.

F.J. ENÉRIZ OLAECHEA, *La ordenación del territorio en la legislación navarra*, Cívitas-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid-Bilbao, 1.991, pp. 126 y 127.

Mª YOLANDA FERNÁNDEZ GARCÍA, *Las obligaciones especiales de los operadores de los servicios esenciales económicos en red*, Revista de Administración Pública número 163, enero-abril 2004, p. 132.

E. FRAX ROSALES, *Las Leyes de Bases de Obras Públicas en el siglo XIX*, Revista de Estudios Políticos, número 93, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, julio-septiembre de 1.993, pp. 515 y 516.

S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Claves del nuevo Derecho administrativo económico*, Revista Española de Derecho Administrativo, número 135, 2.007, pp. 421 a 427,

S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo V, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Editorial Cívitas, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2.012, p. 335.

S. D. GORDON: <<Attitudes toward Trusts Prior to the Sherman Act>>, *Southern Economic Journal*, Volume 30, Number 2, 1.963, pp. 75-76, 164-167.

J.B. HARGUNDÉGUY, *Análisis de Políticas Públicas*, Editorial Tecnos, 1ª edición, Madrid, 2.013, pp. 21, 23-29, 35, 62, 79-92, 104-105, 122, 124, 185-190, 203-214.

D. HART y J. MOORE, <<Property rights and the nature of the firm>>, *Journal of Political Economy*, Volume 96, Number 6, 1.990, pp. 1.119-1.158.

P. HIRST, <<Democracy and Governance>>, *Debating Governance (J. PIERRE et al)*, Oxford University Press, Oxford, 2.000, pp. 19 a 29.

CH. HOOD, <<A Public Management for All Seasons?>>, *Public Administration*, number 69, 1.989, pp. 3-19.



C. HORGUÉ BAENA, *Régimen de prestación de los servicios portuarios en los puertos de interés general. En especial, de los servicios portuarios básicos*, Revista Española de Derecho Administrativo número 134, 2.007, pp. 289 a 297

C. HORGUÉ BAENA, *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Editorial Iustel, 2.007, pp. 113 a 190.

R. B. HORWITZ, *The Irony of Regulatory Reform, The Deregulation of American Telecommunications*, Oxford University Press, New York, 1.989, Chapter 4, p. 90 y ss.

R. IZQUIERDO BARTOLOMÉ, <<Cambó y su visión de la política ferroviaria (el inicio de un cambio)>>, Colección de Ciencias, Humanidades e Ingeniería, núm. 64, Fundación de Ferrocarriles Españoles y Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 2.000, p. 47 y ss.

F.J., JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, <<La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general>, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 36, mayo-agosto 1.993, p. 191.

J. JORDANA, *El Análisis de los Policy Networks: ¿Una nueva perspectiva sobre relación entre políticas públicas y Estado?*, Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 3, INAP, mayo-agosto de 1.995, pp. 77-89.

D. KAUFMMAN, A. KRAAY, *Governance indicators: Where are we, where should we be going?* Policy Research Working Paper 4370, The World Bank, p. 5.

P. KNOEPFEL y H. WEIDNER, *Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration*, Policy & Politics, Vol. 10, num. 1, Policy Press, 1.982, p. 85 a 109.

P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE, *Analyse et Pilotage des Politiques Publiques*, (série Analyse des Politiques Publiques/ Politikanalyse nº 2), Bâle: Helbing & Lichtenhahn, 2.001, p. 188 y ss.

P. KNOEPFEL, *Öffentliches Recht und Vollzugsforschung, Beiträge der sog. Implementationsforschung zur staats- und verwaltungsrechtlichen Parla-mentsdiskussion*. Berne: Haupt (Reihe Staat und Politik, Band 24), 1.979, p. 23.

J. KOKOTT, <<El Pensamiento Económico en el Derecho de la Competencia de la Unión Europea. Algunos comentarios a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea>>, Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, nº 14, marzo-abril, 2.010, pp. 7-14.

J. KOOIMAN, *Governing as Governance*, Sage Publications Ltd., London, 2.003, pp. 6, 13, 77-129.

J. KOOIMAN, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications Ltd., London, 1.993, p. 6.

I. GONZALO RODRÍGUEZ <<La licencia municipal de construcción en las zonas marítimo terrestre y portuarias>>, *Revista de Administración Pública*, número 51, septiembre-diciembre, 1.966, p. 199 y ss.

J.A. LACOMBA, J.U. MARTÍNEZ CARRERAS, L. NAVARRO Y J. SÁNCHEZ JIMÉNEZ: *Historia Contemporánea, de las Revoluciones Burguesas a 1.914*, ed. Alhambra, Madrid, 1.982, pp. 189-191.

C. LARRUE, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Editions L'Harmattan, Paris, 208 páginas.

P. LASCOUMES, M. SETBON, *L'evaluation pluraliste des politiques publiques: enjeux, pratiques, produits*, Paris: GAPP/Commissariat general du Plan, 1996, p. 334.

V. LEMIEUX, *l'Etude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1.995, p. 7

B. LEVY y P. SPILLER, *Regulation, institutions and commitment: Competitive studies of telecommunications*, Cambridge, Cambridge University Press, 1.996, pp. 1-287.

C. E. LINDBLOM, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1.991, p. 9.

C.H. LINDBLOM, *The Science of the Muddling Through*, Public Administration Review, 1.959, vol. 19, pp. 79-83.

F. MAGRINYÁ TORNER Y G. MAZA GUTIÉRREZ, <<Tinglados de Barcelona: la incorporación de espacios del puerto a la ciudad (1.981-2.002)>>, Script Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Julio de 2.005, Vol. 9, núm. 193, pp. 181-204.

V. MANTECA VALDELANDE, *Régimen administrativo de los puertos en España*, Actualidad Administrativa número 4, La Ley, 2.004, pp. 399 y 400.

M. MARTÍNEZ CATENA Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Director General de Puertos y Señales Marítimas, 1.923-1.973, *Cincuenta Años de Vida Portuaria*, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría General Técnica, Servicio de publicaciones, pp. 4 y 5.

J.L MARTÍNEZ LÓPEZ- MUÑIZ, *El nuevo servicio público* (Dir. el propio autor junto con G. Ariño y J.M. De la Cuétara), <<La regulación económica en España>>, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1.997, p. 189.

R. MAYTANZ, *La teoría della governance: sfide e prospettive*, en Rivista Italiana di Scienza Politica, Vol. XXXIX, núm. 1, 1.999, pp. 5-21.

A. MENÉNDEZ REXACH, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, <<El Régimen de dominio público portuario en la nueva Ley>>, Atelier, Barcelona, 2.004, pp. 58 y 59.

Y. MÉNY y J. C. THOENING, *Politiques Publiques*, coll. Thémis Science Politique, Press Universitarie Française, Paris, 1.990, pp. 10, 155. Y también *Las Políticas Públicas*, Ariel Ciencias Políticas, 1ª edición, Barcelona, 1.992, p. 155.

J.L. MILLÁN PEREIRA, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Regulación económica, competencia e incentivos>>, Editorial Iustel, 2.013, p. 128 y ss.

J.J. MONTERO PASCUAL, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Regulación económica y Derecho de la competencia>>, Editorial Iustel, 2.013, p. 88 y ss.

J.J. MONTERO PASCUAL, <<Titularidad Privada de los Servicios de Interés General: orígenes de la regulación económica de servicio público en los Estados Unidos>>, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 92, 1.996, pp. 567-591.

P. MULLER, *Les politiques publiques, Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1.990, p. 33.

M. NAVAJAS REBOLLAR, *El Régimen jurídico-administrativo de los Puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2.000, pp. 225 y 263.

M. NAVAJAS REBOLLAR, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, Régimen de planificación presupuestario, tributario, de funcionamiento y de control en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, Atelier, Barcelona, 2.004, pp. 78 y 79.

P.F. NAVARRO FERNÁNDEZ, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, <<La nueva regulación de las tasas portuarias contenida en la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General>>, Atelier, Barcelona, 2.004, pp. 129 a 132

A.M. NIEVA GARCIA, <<Bilbao, un puerto convertido en metrópoli>>, RETE-Asociación para la colaboración entre Puertos y Ciudades, Portus nº 20, pp. 19-23.

D. NORTH "Government and the Cost of Exchange in History", *The Journal of Economic History*, Volume 44, 1.984, pp. 255-364.

B. OLÍAS DE LIMA GUETE et al., *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2.001, pp. 12 a 30.

J.L. ORELLA MARTÍNEZ, Profesor de Historia Contemporánea, Universidad San Pablo CEU, Madrid, <<El nuevo Gobierno de 1.962>>, Capítulo 26 de la obra colectiva (F. J. PAREDES ALONSO, Director), *Historia de España Contemporánea*, 1ª edición, Sello Editorial, 2.009, pp. 829 y 830.

L. ORTIZ BLANCO, *Las conferencias marítimas frente al Derecho antitrust de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2.007, pp. 189 a 191.

M. J. OSBORNE y A. SLIVINSKI, <<A model of political competition with citizen-candidates>>, *Quarterly Journal of Economics*, number 111, pp. 65-96.

Mª. PARDO ÁLVAREZ, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2.005, pp. 51 y 64.

L. PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho de los Bienes Públicos*, Thomson Reuters Aranzadi, 2ª edición, 2.013, pp. 123 a 220.

W. PARSONS, *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, University of Cardiff, 1.996, pp. 78-79.

P. PASCUAL DOMÈNECH, *Los caminos de la era industrial, la construcción y la financiación de la red ferroviaria catalana (1.843-1.898)*, Edicions Universitat Barcelona, 1.999, p. 71 y ss.

R. PERPIÑÁ GRAU, *De Economía Hispana, Infraestructura, Historia*, Editorial Ariel, Barcelona, 1.972, p. 65 y ss.

A. PETITBÒ JUAN, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), La defensa de la competencia: Derecho y Economía, Editorial Iustel, 2.013, pp. 36 a 46.

J. PIERRE et al., *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2.000, pp. 3-4.

J. PIERRE y B.G. PETERS, *Governance, Politics and the State*, MacMillan, London, 2.000, 231 pp.

CH. POLLIT y G. BOUCKAERT, *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2.000, p. 8.

F. PONS CÀNOVAS, *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios*, CEDECS Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios, Barcelona, 2.001, pp. 25 a 28, 398 a 400, y 480 a 482.

R. A. POSNER, <<The Social Cost of Monopoly and Regulation>>, Volume 83, Number 4, *Journal of Political Economy*, pp. 807-828, August, 1.975.

- J. POZUETA ECHEVARRI, <<El planeamiento en el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana>>, *La Ordenación del Litoral (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo)*, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1.992, pp. 193 a 200 y 207 a 210.
- P. RIBERA (Director Editorial) y C. CUESTA (Coordinadora), *1.902-2.002: Cien años de actividad Naviera Valenciana*, 2.003, pp. 125 y 126, 151 y 152.
- E. RIVERA URRUTIA, <<Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas>>, *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 2, II semestre, CIDE, México, 2.004, pp. 309-373.
- R.A.W. RODHES, <<Governance and Public Administration>>, *Debating Governance* (J. PIERRE et al.), Oxford University Press, Oxford, 2.000, pp. 54 a 90.
- R.A.W. RODHES, *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*, London, Open University Press, p. 53.
- R. RIVAS ANDRÉS, *En el interior de los puertos el <<Plan de Utilización de los Espacios Portuarios>> no puede sustituir al Plan Especial urbanístico*, *Revista de Derecho Urbanístico*, septiembre-octubre 2.002, Madrid, pp. 1.054 y 1.056.
- A. RUIZ OJEDA, *Fundamentos de Regulación y Competencia (El Diálogo entre Derecho y Economía para el Análisis de las Políticas Públicas)* (Director A. Ruiz Ojeda), <<Sentido y funcionalidad de la regulación pro-competitiva>>, Editorial Iustel, 2.013, pp. 240 a 243.
- A. RUIZ OJEDA, *La financiación de los puertos y del sistema portuario de titularidad estatal: una aproximación al régimen de perecuación*, *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red* número 21, septiembre-diciembre 2.004, pp. 57 a 71.
- N. SAN EMETERIO MARTÍN, *Nueva Economía Institucional*, Editorial Síntesis, Madrid, 2.006, pp. 62 a 67.
- N. SANIGER MARTÍNEZ y J. M. ESCRIBANO ZAFRA, *La Administración Pública entre Dos Siglos* (Dir. Manuel Arenilla Sáez), Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, <<La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las autonomías y el nuevo papel del gobierno local, en la obra colectiva>>, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 457 a 460 y 483.
- J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen II, 2ª edición, Editorial Iustel, Madrid, 2.009, pp. 525 a 598.
- J. SOUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE, *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2.012, pp. 19-30, 35, 38, 40-41, 45, 51-69, 72-94, 115-125, 131 a 140, 152-153.
- J. STIGLER, <<The Theory of Economic Regulation>>, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Volume 2, Number 1, spring 1.971, pp. 3-21.
- G. STOKER, *Governance as Theory: Five Propositions*, *International Social Science Journal* núm. 155, 1.998, pp. 17 y ss.
- É TEMIME, A. BRODER, G. CHASTAGNARET, *Historia de la España contemporánea, Desde 1.808 hasta nuestros días*, Editorial Ariel, Barcelona, 1.989, pp.120 y 121.
- J.M. TOMÁS SALVADOR, <<Valencia y el mar, un idilio hecho realidad>>, *RETE-Asociación para la colaboración entre Puertos y Ciudades*, *Portus* nº 20, 2010, pp. 31-35.

J.J. VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los Puertos de interés general*, <<La inserción sistemática de la Ley 48/2.003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, en el ordenamiento administrativo español>>, Atelier, Barcelona, 2.004, p. 310.

A. VIÑAS, J. VIÑUELA y OTROS, *Política Comercial Exterior de España (1931-1975)*, Volumen I, Banco Exterior de España, Madrid, 1.979, p. 50 y ss.

W.K. VISCUSI, J.E. HARRINGTON Jr. & J. M. VERNON, <<Economics of regulation and antitrust>>, MIT Press, Massachusetts, 4 edition, 2.005, Part I, 928 pages, pp. 6-8.

O.E. WILLIAMSON, <<The governance of contractual relations>>, *Journal of Laws and Economics*, Volume 22, Number 2, 1.979, pp. 233-261.

O. E. WILLIAMSON, <<The New Institutional Economics: Talking Stock, looking ahead>>, *Journal of Economics Literature*, Volume 38, Number 3, pp. 595-613.

O. E. WILLIAMSON, <<Transaction-cost economics: The governance of contractual relations>>, *Journal of Law and Economics*, Volume 22, Number 2, 1.979, pp. 233-261.

D. WRIGHT, *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*, Revista de Estudios Políticos número 6, Madrid, 1.978, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 24 a 28.

M. ZAMBONINO PULITO, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI* (Dir. F. Sosa Wagner), <<¿Hacia nuevas formulas de descentralización territorial? Entes instrumentales estatales gobernados por las Comunidades Autónomas para gestionar los puertos de interés general>>, Tomo I, Tirant lo Blanch, 2.000, Valencia, pp. 519 a 525.

## **ESTUDIOS, INFORMES ESPECIALIZADOS E INFORMACIÓN DE PLATAFORMAS DIGITALES.**

AGENCIA TRIBUTARIA ESTATAL, Gobierno de España, *Regímenes aduaneros económicos, Zonas y Depósitos francos*, Agencia Tributaria, página digital ([www.agenciatributaria.es](http://www.agenciatributaria.es)). Recogido el 12 de diciembre de 2.013.

ANDALUCÍA INFORMACIÓN (VCG), *La APBA se encargará de las obras del ramal ferroviario entre el puerto y la estación de Algeciras*, página digital de ‘Andalucía Información’ ([www.andaluciainformacion.es](http://www.andaluciainformacion.es)), 30-10-13.

AJUNTAMENT DE BARCELONA, ÀREA D'ECONOMIA, EMPRESA I OCUPACIÓ, *Informe econòmic de conjuntura de la ciutat de Barcelona*, noviembre 2.013, Barcelona, p. 26.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/CONF. 191/2, 2 de julio de 2.001. Punto 3 de la Declaración de Bruselas.

ASOCIACIÓN DE NAVIEROS ESPAÑOLES (ANAVE), *Libro Blanco 2.011: Nueva estrategia de transportes de la Unión Europea*, Tribunal Profesional, mayo de 2.011, pP. 10 a 16, página digital ([www.anave.es](http://www.anave.es)), recogida el 20 de enero de 2.015.

ASOCIACIÓN DE NAVIEROS ESPAÑOLES (ANAVE), *Informe sobre <<Marina Mercante y Transporte Marítimo 2012/2013>>*, Preámbulo del Presidente de ANAVE, D. Adolfo Utor Martínez, pp. 4 a 5, y apartado de ‘Política Nacional Sectorial’, pp. 28 y 29.

ASOCIACIÓN DE NAVIEROS ESPAÑOLES (ANAVE), *Las exportaciones españolas por vía marítima crecen un 10% durante el primer semestre*, página digital ([www.anave.es](http://www.anave.es)), 18-9-13.

ALICANTE PORT, *El Puerto aprueba las cuentas anuales de 2.013 con un beneficio de 760.000 euros*, 30-6-14, press release, p. 1.

AUTORIDAD PORTUARIA BAHÍA DE ALGECIRAS, *La Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras invertirá 75 millones de euros el año que viene*, Nota de la APBA, Algeciras, 30-7-14, p.1.

AUTORIDAD PORTUARIA DE BALEARES, *Remodelación de la “fachada marítima” del puerto de Eivissa*, Ports de Balears, 3-3-14, Eivissa, portal digital ([www.portsdebalears.com](http://www.portsdebalears.com)), pp. 1 a 20.

AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, Secciones de ‘*Historia del Puerto*’, en la plataforma digital ([www.portdebarcelona.cat/es](http://www.portdebarcelona.cat/es)), información recogida el 27-12-14.

AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO, Sección ‘*La Historia*’, en la plataforma digital ([www.bilbaoport.es](http://www.bilbaoport.es)), información recogida el 27-12-14.

AUTORIDAD PORTUARIA DE TARRAGONA, *La urgencia del corredor del Mediterráneo*, 14-2-2.013, página digital del puerto de Tarragona ([www.tarragonaport.com](http://www.tarragonaport.com)).

AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, Notas Históricas del sobre el Puerto de Valencia, p. 11, plataforma digital del puerto de Valencia ([www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)), información recogida el 27-12-14.

JOSEP MARÍA BARDERA BALDRICH, Gerente de Planificación de COBEGA, y JAVIER LÓPEZ, Jefe Distribución – Centro Logístico de ‘*Pierre Fabre Ibérica*’, en la página digital del Salón Internacional de Logística de Barcelona, SIL ( [www.silbcn.com](http://www.silbcn.com)). Información recogida el 5-12-13.

BILBAO PORT, *El Puerto, Muelles y Terminales*, Autoridad Portuaria del Puerto de Bilbao, Cadena de Suministro, 10-3-14, página digital del Puerto de Bilbao ([www.bilbaoport.es](http://www.bilbaoport.es)).

BILBAO RÍA 2.000, Sociedad para la regeneración urbanística de Bilbao y su entorno, *Actuaciones*, página digital ([www.bilbaoria2000.org](http://www.bilbaoria2000.org)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *El Puerto de Barcelona y Seat inauguran la primera línea marítima regular de vehículos con China*, Cadena de Suministro, 10-1-12, edición digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *El Puerto de Santa Cruz de Tenerife recibirá en el mes de noviembre 129.000 cruceristas*, 2-11-2.012, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *El puerto de Huelva renueva la infraestructura ferroviaria en el muelle sur del puerto exterior*, 20-5-13, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *El tráfico de mercancía general en el puerto de Vigo aumenta un 5,2% en 2.013*, Cadena de Suministro, 3-2-14, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *Inauguradas las obras del dique de abrigo de la ampliación del Puerto de Valencia*, Cadena de Suministro, 24-4-2.012, edición digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *La Alianza G6 comenzará en mayo con sus servicios entre Asia y América del Norte*, Cadena de Suministro, 20-3-14, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *La Alianza G6 planea más operaciones conjuntas en el Transpacífico y en el Transatlántico*, Cadena de Suministro, 5-12-13, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *La Autoridad Portuaria de Algeciras mejorará el ramal ferroviario de Algeciras Isla Verde*, página digital de Cadena de Suministro, 30-10-13 ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CADENA DE SUMINISTRO (CdS), *Las exportaciones españolas por vía marítima crecen un 10% en el primer semestre de 2.013*, 9-9-13, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)).

CENTRO DE PREDICCIÓN ECONÓMICA (CEPREDE), *Proyecto C-Intereg*, Información complementaria, Análisis estadísticos, 9. Cataluña y 11. Valencia, página digital ([www.c-intereg.es](http://www.c-intereg.es)). Recogido a 8-8-14.

F. COMÍN COMÍN, Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares, *La Gran Depresión y la II República*, 29-1-12, El País, edición digital ([www.elpais.com](http://www.elpais.com)).

COMISIÓN EUROPEA, *Comprender las políticas de la Unión Europea: Transportes, Conectar a los ciudadanos y a las empresas de Europa*, Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Bruselas (Bélgica), texto actualizado a noviembre de 2.014, p. 5.

COMISIÓN EUROPEA, *El Libro Verde sobre Puertos e Infraestructuras Portuarias*, COM (97) 678 final 10.12.1.997, puntos 2 y 3, 81 a 85, 91 a 94, pp. 2, 25 y 26.

COMISIÓN EUROPEA, *La política europea de transportes de cara a 2.010: la hora de la verdad*, COM (2001) 370 final, 12.9.2001, pp. 44 a 49.

COMISIÓN EUROPEA, *La Gobernanza Europea Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final, 25.7.2001, Bruselas, pp. 3, 4, 8 12 a 37.

COMISIÓN EUROPEA, *Puertos: dictamen motivado a España por su incumplimiento del Tratado de la UE en relación con el régimen que organiza la contratación de trabajadores portuarios (estibadores)*, Comunicado de Prensa, Bruselas, 27 de septiembre de 2.012, p. 1.

COMISIÓN EUROPEA (European Commission), *Transport and Logistics: Commission Looks Ahead with new High Level Group*, Press release, European Commission, 29 June 2.012, Brussels, página digital ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (CNC), *La CNC sanciona con más de 43 millones de pesetas a varias asociaciones relacionadas con el transporte de contenedores en el puerto de Valencia*, Nota de Prensa de la CNC, 2-10-13, Madrid, pp. 1 y 2.

CONECTAR EUROPA, *Conectar Europa, el transporte y la política regional*, número 38 de Panorama Infoereg, verano 2.011, pp. 12 y 13. Página digital de Política Regional de la Unión Europea ([www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources)).

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ASOCIACIONES DE CLUBES NÁUTICOS (CEACNA), apartado “*Quiénes somos*”, Quién es la Confederación Española de Asociaciones de Clubes Náuticos. Y en el apartado “*noticias*”, Los clubes náuticos españoles valoran positivamente la nueva Ley de Puertos pero advierten de que “aún no es suficiente”, 26 de noviembre de 2.010. Y también, *Puertos del Estado será “sensible” a la labor de los clubes náuticos españoles*, página digital ([www.ceacna.com](http://www.ceacna.com)), noticias, Madrid, 22 de marzo de 2.013.

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (CEOE), *Sector Exterior 2.000-2.013*, Servicios de Estudio y Economía, mayo 2.014, pp. 1- 10 y 16.

CONFERENCIA MUNDIAL PARA EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD), Informe sobre el Transporte Marítimo 2.013, <<*Review of Maritime Transport 2.013*>>, pp. 1-25, 35-50 y 87- 100.

CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE BARCELONA, *Què és el consorci?*, Portal digital del Consorcio de la Zona Franca de Barcelona ([www.elconsorci.net](http://www.elconsorci.net)). Recogido el 25 de noviembre de 2.013.

CRUISE LINES INTERNATIONAL ASSOCIATION (CLIA) EUROPE, *Contribution of Cruise Tourism to the Economies of Europe, 2.014 Edition*, pp. 9 a 26 .

CRUISE LINES INTERNATIONAL ASSOCIATION (CLIA-Spain), *Los cruceristas se embarcan rumbo a sus vacaciones de verano*, Newsletter junio 2.014, página digital ([www.cliaspain.com](http://www.cliaspain.com)), recogido el 14-7-14.

CSIC-IDAEA Y CENTRO MEDITERRÁNEO EUCC, *Plan Apice de Mitigación de emisiones marítimas y portuarias para la mejora de la calidad del aire*, página digital ([www.apice-project.eu](http://www.apice-project.eu)), febrero de 2.013, Barcelona, pp. 28 a 40.

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL DEL PAÍS VASCO ([www.euskadi.net/](http://www.euskadi.net/) Administración y Planificación territorial). Recogido el 15-1-14.

EUROPA PRESS, *Puertos del Estado reconvertirá los faros en hoteles a través de concesiones*, 3-12-13, página digital ([www.europapress.es](http://www.europapress.es)).

JAVIER GESÉ APERTE, Subdirector de Relaciones Internacionales de Puertos del Estado, *La Explotación de los Puertos*, IV Curso de Experto de Ingeniería de Puertos y Costas, Puertos del Estado, Las Palmas de Gran Canaria 2.012-13, pp. 15-16 y 25.

R GODINO, *Breve Historia del Puerto de Algeciras I*, en la plataforma digital Algeciras, sus gentes, sus habitantes ([www.gentedealgeciras.com](http://www.gentedealgeciras.com)), recogido el 30-12-14.

R. GODINO, *Historia del Puerto de Algeciras II*, Revista I.E.S. Ventura Morón, en la plataforma digital ([www.juntadeandalucia.es/averroes](http://www.juntadeandalucia.es/averroes)).

RAMÓN GÓMEZ FERRER-BOLDOVA, *Información sobre la red ferroviaria del puerto de Valencia*, 11 de marzo de 2.013, página digital del puerto de Valencia ([www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)), pp. 10 a 20.

RICARDO HUESCA BOADILLA, *Doctrina de la Abogacía General del Estado*, Puertos del Estado, 2.013, pp. 801 a 807. Informe de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, de 10 de octubre de 2.013 (Ponente: Ricardo Huesca Boadilla. Ref.: A.G. Entes Públicos 97/12) a consulta sobre <<los requisitos para otorgar una prórroga de una concesión portuaria>>.

INFOMARE, *La Comisión Europea autoriza a Maersk Line, CAM y CMA CGM que puede comenzar la actividad operativa del P3 Network*, 4 de junio de 2.014, página digital de Infomare ([www.infomare.it](http://www.infomare.it)).

LA JORNADA, *Al igual que Panamá, Egipto ampliará el Canal de Suez*, La Jornada, 7-8-14, página digital ([www.lajornadanet.com](http://www.lajornadanet.com)).

MÁLAGAPORT, Gabinete de prensa, *El puerto de Málaga colabora con el 'proyecto increase' para mejorar el flujo de mercancía rodada con Marruecos*, Nota de Prensa, 4-4-14, pp. 1 y 2.

MARINA PORT VELL, *The future of Marina Port Vell, rumbo hacia una transformación*, página digital, inicio, ([www.marinaportvell.com](http://www.marinaportvell.com)).

MEDITERRANEAN LIGHT HOUSE, *Puerto de Cartagena, Dársena de Escombreras*, página digital ([www.mediterranealighthouse.com](http://www.mediterranealighthouse.com)), vista el 4-12-14.

MINISTERIO DE FOMENTO, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2.013, pp. 10, 20-32, 27 (figura 7), 75 y 82.

MUNDO MARÍTIMO, Información Marítima de América Latina, *Egipto anunció la ampliación del canal de Suez*, Mundo Marítimo, 8-7-14, página digital ([www.mundomaritimo.cl](http://www.mundomaritimo.cl)).

MANUEL PÉREZ-BEATO DE COS, Presidente de AEFP, *Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril*, Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas, 2.009, pp. 8 y 9.

JOSEP PIQUÉ, *Entrevista a Alfredo Serrano, Director Nacional de CLIA España*, 14-4-14, página digital de Crucero 10 ([www.crucero10.com](http://www.crucero10.com)).



PLATAFORMA EN DEFENSA DEL GUADALQUIVIR, “POR UN RÍO VIVO”, *La UNESCO rechaza el dragado del río Guadalquivir por afectar a Doñana (Efe Huelva)*, 14-6-14, página digital ([www.porunriovivo.wordpress.com](http://www.porunriovivo.wordpress.com)).

PROGRAMA ELECTORAL DEL PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (PSOE) de 2.004, p. 105, 108, 116 y 122.

PUERTO BAHÍA DE ALGECIRAS BLOG, *Las empresas que operan en el puerto de Algeciras generaron más de 600 puestos de trabajo directos en 2.013*, 28-1-14, página digital ([www.puertoalgeciras.org](http://www.puertoalgeciras.org)).

PUERTOS DEL ESTADO, *Informe de Gestión 2.012, Evolución del tráfico total por Autoridades Portuarias durante los últimos 8 años*, Puertos del Estado, p. 29.

PUERTOS DEL ESTADO, Información general, El Sistema Portuario Español, Presentación, *Los Puertos de Interés General del Estado*, página digital ([www.puertos.es](http://www.puertos.es)). Recogido el 7 de agosto de 2.014.

PUERTOS DEL ESTADO, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, ISSN 2254-8335, Depósito legal M-30481-2012, Madrid, septiembre de 2.012, pp. 8, 10-11, 17, 22, 40-43, 57 (Ilustración 31), 63-79, 83 y ss., 93-103.

PUERTOS DEL ESTADO, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre 2.013, pp. 2-3, 25-27, 30 (Ilustración 30), 29-48, 47-48 (Ilustraciones 56 y 57) 50-52 (Ilustraciones 60-62), 58, 66-67 (Ilustraciones 82 y 83).

PUERTOS DEL ESTADO, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, pp. 14 (Ilustración 1.3), 31 (Ilustración 1.25), 32 (Ilustración 1.27), 40 (Ilustración 1.35), 42 (Ilustración 2.14), 41-46, 48-49, 50 (Ilustraciones 2.17 y 2.18), 52-53, 59, 66-75 (Ilustraciones 3.17, 3.18 y 9).

ROSA PUIG, Directora Comercial, *Oferta Ferroviaria del Port de Barcelona*, página digital de portbarcelona ([www.portdebarcelona.es/cat](http://www.portdebarcelona.es/cat)), pp. 4-6.

F. QUINTANA NAVARRO, *El Puerto de La Luz 1883-1983, un prototipo de puerto de escala internacional*, Boletín Millares Carlo 15, número 15. Centro asociado a la UNED. Las Palmas de Gran Canaria, 1.996, p. 188.

JOSÉ MARÍA RAMOS PARREÑO Y OTROS, *Estudio de Impacto Económico Regional del Puerto de Cartagena*, Universidad Politécnica de Cartagena, Departamento de Economía, Autoridad Portuaria de Cartagena, 2.014, p. 301 y ss.

Redacción, *Los impresionantes números del Gran Canal de Nicaragua*, BBC Mundo, 22-12-14, en la página digital ([www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)), 22-12-14.

Redacción, *Puerto A Coruña, El Consejo de la Autoridad Portuaria aprueba el proyecto de urbanización de la Marina*, 1-4-14, Economía Digital, página digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)).

IGNACIO RODRÍGUEZ, *Estrategia de Innovación en el Sistema Portuario Español*, Autoridad Portuaria de Valencia, 29 y 30 de mayo de 2.013, p. 12

ÁLVARO RODRÍGUEZ DAPENA, Director Técnico de Puertos del Estado, *Transporte Marítimo de Corta Distancia y Ferrocarril*, Puertos del Estado, Cádiz, abril 2.013, pp. 45 y 48.

LUIS SAAVEDRA, *La Zona Franca pedirá a Hacienda su primera ampliación desde 1.947*, Economía Digital, 19-1-14, página digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)).

OBDULIO SERRANO HIDALGO, División de Sostenibilidad de Puertos del Estado, II Jornadas sobre sostenibilidad para la comunidad portuaria, *Sostenibilidad en el Sistema Portuario de Titularidad Estatal*, Puertos del Estado, 2.012, PortCastelló, pp. 16 -17 y 31.

CELIA TAMARIT DE CASTRO, Jefa del Área de Seguridad de Puertos del Estado, *El sistema portuario español, características generales*, Puertos del Estado, 2.013, Madrid, p. 8.

TARRAGONA INNOVA, *Círculo de Economía y AVE muestran su apoyo a la inversión en proyecto Corredor Mediterráneo*, 13-2-13, página digital ([www.tarragonainnova.com](http://www.tarragonainnova.com)).

## **NOTAS DE PRENSA DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS, EL MINISTERIO DE FOMENTO Y LA COMISIÓN EUROPEA.**

Autoridad Portuaria de A Coruña, *La Autoridad Portuaria de A Coruña licita la segunda fase del contradique del puerto exterior, un muelle de 300 metros y nuevas superficies de explanada*, Nota de Prensa de la Autoridad Portuaria de A Coruña, 30-6-14, p. 1jaimell

Autoridad Portuaria de Santander, *El puerto de Santander anfitrión de un encuentro con ANFAC*, Nota de Prensa de la Autoridad Portuaria de Santander, 30-9-13, noticias, página digital ([www.puertosantander.es](http://www.puertosantander.es)).

Oficina de Información, *El Consejo de Ministros aprueba ampliar el plazo máximo de las concesiones portuarias de 35 a 50 años*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 4-7-14, Madrid, pp. 1 y 2.

Oficina de Información, *La Ministra de Fomento preside la reunión de los Presidentes de los Puertos*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 19-12-2.012, Madrid, pp. 1 y 2.

Oficina de Información, *Pastor anuncia una rebaja del 5% de las tasas portuarias*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 03-09-13, Madrid, p. 1.

Oficina de Información, *Pastor defiende que con las redes transeuropeas y su financiación se hace más Europa*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 17-9-14, Madrid, p.2

Oficina de Información, *Pastor destaca la colaboración entre España y Portugal en la creación de infraestructuras para el desarrollo social y económico de ambos países*, Nota de Prensa, Ministerio de Fomento 1 de abril de 2.014, Madrid, pp. 1 y 2.

Oficina de Información, *Pastor: recibimos un Grupo de Fomento en grave crisis y ahora produce beneficios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 13-11-14, Madrid, p. 5.

Oficina de Información, *Pastor subraya la importancia de los puertos para las exportaciones y la reactivación de la economía española*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 11-12-13, Madrid, pp. 1-2.

Gabinete de Prensa, *Ana Pastor afirma que fomento trabajará para ofrecer a los ciudadanos los mejores servicios públicos*, Madrid, Nota del Ministerio de Fomento, 24 de enero de 2.012, Madrid, p. 2.

Gabinete de Prensa, *El Presidente de Puertos cerró el encuentro con una nota de optimismo*, 9-11-12, Ministerio de Fomento, Santander, p. 2.

Gabinete de Prensa, *La Ministra de Fomento preside la reunión de los Presidentes de los Puertos*, Nota del Ministerio de Fomento, 19 de diciembre de 2.012, Madrid, pp. 1 y 2.

Gabinete de Prensa, *Primera reunión del nuevo Consejo Rector de Puertos del Estado*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 13 de marzo de 2.012, Madrid, p. 2.

Puertos del Estado, *2015 será el año del turismo de cruceros*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 29-1-15, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *XII Curso Iberoamericano de Tecnología, Operaciones y Gestión Ambiental en los Puertos*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 9 de noviembre de 2.012 Santander, p. 1.

Puertos del Estado, *El Comité del Fondo de Compensación Interportuario se reúne en Madrid (se distribuyen más de 24 millones de euros entre las 28 Autoridades Portuarias)*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 20-7-12, Madrid, pp. 1-3.

Puertos del Estado, *El modelo concesional en los puertos ha demostrado ser una fórmula que favorece la colaboración público-privada*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 8-4-14, Cádiz, p. 1.

Puertos del Estado, *El Observatorio Permanente trabaja en el documento sobre el estado del mercado de los servicios portuarios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 15-9-14, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Fomento aborda con las empresas portuarias propuestas para la mejora de la eficiencia y competitividad del sector*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 23 de enero de 2.013, Madrid, pp. 1 y 2.

Puertos del Estado, *GLD propone incrementar el ámbito geográfico de la línea Gijón-Nantes, para garantizar su viabilidad futura*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 18-1-14, Madrid, pp. 1 y 2.

Puertos del Estado, *La Ministra de Fomento preside la reunión de los presidentes de puertos*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 19 de diciembre de 2.012, Madrid, p. 2.

Puertos del Estado, *Llorca apuesta porque los puertos lideren la nueva estrategia ferroviaria*, Nota de Prensa, 11-11-13, Bilbao, p.1.

Puertos del Estado, *Los puertos de interés general se sitúan en la senda del crecimiento*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 9-10-12, Madrid, pp. 1 y 2.

Puertos del Estado, *Los puertos españoles presentan su oferta turística en FITUR. Más de 3.500 cruceros recalaron en los puertos españoles*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 22-1-14, Madrid, pp. 1 a 3.

Puertos del Estado, *Los puertos españoles suman 3,25 millones de cruceristas en el primer semestre del año*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 29-8-14, Madrid, pp. 1 a 5.

Puertos del Estado, *Los representantes españoles visitan el puerto de Shanghái*, 16-6-14, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Los tráficos alcanzados en los puertos españoles confirman la recuperación económica*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 12-2-15, Madrid, pp. 1 y 5.

Puertos del Estado, *Ocho millones de cruceristas pisaron suelo español en 2.011, un 11,8% más que el año anterior*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 9-3-12, Madrid, pp. 1 a 4.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado actualiza el listado de empresas que han percibido devoluciones por la anulación de tarifas portuarias* (114 empresas han cobrado 283 millones de euros), Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 20-06-13, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado creará un registro de empresas prestadoras de servicios*, Puertos del Estado, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 24-1-14, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado da acceso público al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios*, Puertos del Estado; Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 22-4-2014, Madrid, pp. 1 y 2.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado distribuirá 36 millones de euros entre las 28 autoridades portuarias*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 13-12-13, Madrid, pp. 1-3.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado extiende su “alfombra azul” en Barcelona*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 12-9-14, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado organiza la Primera Reunión de Trabajo del Observatorio Permanente de Servicios Portuarios*, 19-07-13, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado pone en Marcha el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 11-12-12, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado publicará el listado de empresas que han percibido devoluciones por anulación de liquidaciones tarifarias* (83 empresas han cobrado 207 millones de euros), Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 08-06-12, Madrid, pp. 1 y 2.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado reúne a los principales representantes del sector en Miami*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 13-3-14, Madrid, pp. 1 y 2.

Puertos del Estado, *Puertos del Estado y Sasemar firman un acuerdo de colaboración para el control de tráfico portuario*, Nota de prensa del Ministerio de Fomento, 19-3-14, Madrid, pp. 1 y 2.

Puertos del Estado, *Reunión de los representantes de los Puertos Españoles*, Nota del Ministerio de Fomento, 19 de diciembre de 2012, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Se acuerda el desarrollo de cuatro nuevos estudios de detalle para el año 2015*, Nota de prensa del Ministerio de Fomento, 18-12-14, Madrid, pp. 1 y 2.

Puertos del Estado, *Se realizarán nuevos estudios de detalle sobre costes para el tráfico de contenedores y servicios portuarios*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 20-12-13, Madrid, p. 1.

Puertos del Estado, *Seatrade Miami 2014: Los puertos españoles presentan su oferta crucerista en la mayor feria del mundo, Los puertos españoles suman 7,6 millones de cruceristas en 2013*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 4-3-14, Madrid, p. 2.

Puertos del Estado, *Tenemos que seguir ganando competitividad para recuperar tráfico*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 18-2-14, Madrid, pp. 1-5.

Redacción, *Transport and Logistics: Commission Looks Ahead with new High Level Group*, Press release, European Commission, 29 June 2012, Brussels, página digital ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

## NOTICIAS DE PRENSA.

### ABC.

P.A., *Simulacro, El puerto de Vigo se convierte en escenario de una amenaza de tipo radioactivo*, ABC (Ed. Galicia), 22-5-14, Galicia, p. 64.

Luis Ayllón, *La presión de España acaba con las <<gasolineras flotantes>> en Gibraltar*, ABC, edición nacional, 12-5-14, Madrid, p. 28.

Stella Benot, *Cuarenta empresas están interesadas en instalarse en la zona franca*, ABC, Edición de Sevilla, 7-4-14, Sevilla, pp. 20 y 21.

Stella Benot, *Un largo recorrido burocrático por las tres Administraciones*, ABC (Edición Sevilla), 24-4-14, p. 21.

S. E., *Gran Canaria se ofrece como puerta para negocios con África*, ABC (Edición Cataluña), 5-6-14, Barcelona, p. 48.

S. Escámez, *Gran Canaria, puerta hacia*, ABC, Empresa, 22-6-14, Madrid, p. 8

M.D.A., *Castreño reclama a Fomento conexión ferroviaria directa*, ABC (Edición Sevilla), 29-5-14, Sevilla, p. 21.

D.G., *La Citroën de Vigo fabrica cien coches más al día que en 2013*, ABC, 26-2-14, Galicia, p. 63.

Alberto García Reyes, *<<Sevilla Park>> acogerá el palacios multiusos más grande de Europa*, ABC (Edición Sevilla) 23-4-14, Sevilla, p. 20.

D. Martínez y D. Moreno, *Las empresas del puerto de Alicante <<emigran>> a Cartagena*, ABC (Edición Comunidad Valenciana), 9-3-14, Valencia, p. 96.

D. Martínez, *Ripoll <<hunde>> el tráfico de cruceros en el puerto de Alicante*, ABC (Edición Comunidad Valenciana), 3-12-13, Valencia, p. 60.

Jorge Pan, *Los puertos exteriores clave para que las nuevas rutas atlánticas recalen en Galicia*, ABC (Edición Galicia), 2-3-14, Galicia, p. 96.

Redacción, *Pastor y Vila chocan por el fondo común de los puertos*, ABC (Edición Cataluña), 2-7-14, Barcelona, p. 32.

Redacción, *Vigo adelanta a Barcelona en la exportación de vehículos*, ABC (edición Galicia), 31-5-14, p. 88.

### **Alerta de Cantabria.**

Redacción, *CCOO pide que se retire la denuncia sobre la exclusividad en la estiba*, Alerta de Cantabria, 28-5-14, Santander, p. 22.

### **Atlántico Diario.**

JTA, *El Concello presiona para llevar el vivero espacial al Auditorio*, Atlántico Diario, 28-2-14, Vigo, p. 3.

José Teo Andrés, *La Comisión de Fomento critica los gastos portuarios en Gijón y A Coruña*, Atlántico Diario, 10-3-14, Vigo, p. 2.

José Teo Andrés, *La terminal de Contenedores cree que hay competencia desleal a Vigo*, Atlántico Diario, 10-3-14, Vigo, p. 2.

Redacción, *A Coruña promociona los cruceros en la Feria de Miami*, Atlántico Diario, 12-3-14, Vigo, p. 3.

Redacción, *El puerto de Vigo abre 2014 en positivo pese al desplome de gráneles*, Atlántico Diario, 25-2-14, Vigo, p. 7.

Redacción, *Posible alianza con Nantes*, Atlántico Diario, 14-3-14, Vigo, p. 35.

Redacción VICC, *Puertos asegura que en octubre habrá autopista del mar en Vigo*, Atlántico Diario, 22-5-14, Vigo, p. 8.

Redacción, *Vigo estrena puerto seco*, Atlántico Diario, 4-3-15, Vigo, p. 5.

## **Canarias 7.**

Silvia Fernández, *La Luz será en 2.016 un puerto <<de futuro>>*, Canarias 7, 23-5-14, Las Palmas, p. 2.

Silvia Fernández, *Puertos del Estado da el visto bueno al acuerdo con la SAGEP*, Canarias 7, 16-4-14, Las Palmas, p. 26.

Silvia Fernández, *Tráfico de Transbordo en la Luz. Las estibadoras estudian formulas para abaratar y dejar en 27 € el contenedor movido*, Canarias 7, 22-10-13, Las Palmas de Gran Canaria, p.26.

## **Cinco Días.**

Mercedes Duch, *A quién beneficia la Alianza P3?*, Cinco Días, Barcelona, 14-2-14, p. 16.

Javier F. Magariño, *Fomento movilizará 3000 millones de inversión privada en los puertos*, Cinco Días, 1-7-14, Madrid, p.

J.F.M., *El Puerto de Valencia irá a una batalla legal contra competencia*, Cinco Días, 24-10-13, Madrid, p. 3.

J.F. Magariño, *Bruselas aconseja al Gobierno más rigor en la inversión en infraestructuras*, Cinco Días, 6-6-14, Madrid, p. 5.

J.F. Magariño, *El plan para mejorar los puertos choca con la crisis de tráfico*, Cinco Días, 14-7-14, Madrid, p. 6.

J.F. Magariño, *Los operadores portuarios se alían en busca de mejores oportunidades para invertir*, Cinco Días, 26-6-14, Madrid, p. 5.

J.F. Magariño, *Puertos del Estado ultima un Plan de competitividad para recuperar carga*, Cinco Días, Madrid, 13-2-14, p. 7.

Laura Salces, *Los faros, una reconversión sin prisas que no encandila*, 14-7-14, Cinco Días, Madrid, p. 6.

Redacción, *España invertirá 8.000 millones en el sector logístico hasta 2024*, Diario Cinco Días, 26-11-13, Madrid, p. 12.

## **DEIA.**

Redacción, *El Puerto de Bilbao 'se vende' en Colombia*, DEIA, 15-11-13, Bilbao, p. 38.

Redacción, *Firmado el acuerdo de estibadores de Bilbao*, DEIA, 10-5-14, Bolueta, p. 39.

Miriam Vázquez, *El PNV arranca un acuerdo para impulsar el TAV*, 28-2-14, DEIA, Bolueta, p. 24.

## **Diario de Almería.**

Oscar Lezameta, *“No renunciaré nunca al ferrocarril: es una necesidad vital para el puerto”*, Diario de Almería, 13-1-14, Almería, p. 8.

## **Diario de Arousa.**

L.F, *Malestar entre los armadores por el cobro de una nueva tasa de puertos*, Diario de Arousa, 13-2-14, Pontevedra, p. 8.

## **Diario de Avisos.**

María Fresno, *Una de las plataformas petrolíferas desembolsa 1,2 millones al puerto*, Diario de Avisos, 10-7-14, Tenerife, p. 19.

Redacción, *Llegó la hora de apostar por el mercado de trasbordo de contenedores*, Diario de Avisos, 27-7-14, Tenerife, p. 24.

## **Diario de Bergantiños.**

Fernando González Laxe, *“Para ser competitivos hay que evitar la rivalidad entre los puertos gallegos”*, Diario de Bergantiños, 28-3-14, Bergantiños, p. 19.

Redacción, *El puerto presumirá en Miami de recibir 156.000 pasajeros en 2.013*, Diario de Bergantiños, 12-3-14, Bergantiños, p. 17.

Redacción, *Los expertos abogan por la innovación tecnológica en el Puerto para competir*, Diario de Bergantiños, 28-3-14, Bergantiños, p. 12.

Redacción, *Pastor sostiene que los resultados del Puerto Exterior son “excelentes”*, Diario de Bergantiños, 23-4-14, Bergantiños, p. 13.

## **Diario de Burgos.**

DB y Miranda, *El Puerto de Bilbao refuerza lazos con las plataformas logísticas de Murcia y Zaragoza*, Diario de Burgos, 8-1-14, Burgos, p. 22.

## **Diario de Cádiz.**

J.B./J.H.A., *Las ayudas para la terminal de contenedores, pendientes de firma*, Diario de Cádiz, 16-5-14, Cádiz, p. 8.

Joaquín Benítez, *Bruselas da su conformidad a las ayudas Feder para la terminal de contenedores*, Diario de Cádiz, 21-7-14, Cádiz, p. 7.

Joaquín Benítez, *Bruselas pide aún más “concreciones” sobre la futura terminal de contenedores*, Diario de Cádiz, 24-12-14, p. 8.

Joaquín Benítez, *El sobre coste de la terminal supera ya el medio millón de euros*, Diario de Cádiz, 28-5-14, p. 10.

Joaquín Benítez, *Los puertos andaluces se alían contra el fondo de accesibilidad*, 20-6-14, Cádiz, Diario de Cádiz, p. 48.

Beatriz Estévez, *La Economía Azul, una oportunidad para cambiar el modelo productivo*, Diario de Cádiz, 6-5-14, Cádiz, p. 6.

Redacción, *Contenedores y zona logística*, Diario de Cádiz, 7-1-14, Cádiz, p. 10.

Redacción, *El PSOE exige a la Alcaldesa que fuerce la llegada de las ayudas*, Diario de Cádiz, 29-5-14, Cádiz, p. 9.

## **Diario de Ibiza.**

Redacción, *La nueva tasa de salvamento hará mucho daño al sector náutico*, Diario de Ibiza, 18-2-14, Ibiza, p. 7.

Raquel Sánchez, *El Consell y Vila aceptan el edificio del Martillo en el proyecto final del puerto*, Diario de Ibiza, 4-3-14, Ibiza, p. 3.

Raquel Sánchez, *La APB anuncia que completará la reforma del puerto de Eivissa para 2.016*, Diario de Ibiza, 6-9-14, Ibiza, p. 3.

## **Diario de Jerez de la Frontera.**

Joaquín Benítez, *La UE desbloquea las ayudas para la terminal de contenedores de Cádiz*, Diario de Jerez de la Frontera, 21-7-14, Jerez de la Frontera, p.18.

## **Diario del Ferrol.**

N.J. Gómez, *Ferrol se consolida como el segundo puerto granelero del sistema estatal*, Diario de Ferrol, 20-7-14, Ferrol, p. 3.

## **Diario de Mallorca.**

Alberto Magro, *‘Al Fortuna’ le cambiaremos motores y lo venderemos o se alquilará como charter*, Diario de Mallorca, 3-8-14, Palma de Mallorca, pp. 6 y 7.

Alberto Magro, *El Gobierno de Rajoy indigna a la náutica con una nueva tasa de 500 euros por barco*, Diario de Mallorca, 8-2-14, p. 9.

Alberto Magro, *“En el puerto de Palma a las navieras nos tienen trabajando en una situación tercermundista”*, Diario de Palma, 3-8-14, Palma de Mallorca, p. 7.

Aitor F. Vallespir, *El puerto corrige sus previsiones: Palma recibirá menos cruceros que en 2.013*, Diario de Mallorca, 27-8-14, Palma de Mallorca, p. 11.

A.F. Vallespir, *Los clubes náuticos celebran la reducción de las tasas que deben pagar al Estado*, Diario de Mallorca 27-12-13, Palma de Mallorca, p. 9.

## **Diario de Pontevedra.**

Martín G. del Río, *El plan para convertir faros en hoteles parece encallado en Galicia*, Diario de Pontevedra, 27-7-14, Pontevedra, p. 55.

Redacción, *El puerto de Vigo aspirará a albergar un punto para el suministro de gas*, Diario de Pontevedra, 21-5-14, Pontevedra, p. 44.

## **Diario de Sevilla.**

Carlos Colón, *Llorando quimeras*, Diario de Sevilla, 25-4-14, Sevilla, p. 5.

M.J. Guzmán, *El puerto proyecta una gran zona de ocio y cultura en la orilla derecha del río*, Diario de Sevilla, 22-4-14, Sevilla, p. 7.

M. Ruesga, *Las empresas instaladas podrán ahorrar hasta un 20% en aranceles*, Diario de Sevilla, 29-7-14, Sevilla, p. 9.



## **Diari de Tarragona.**

Núria Pérez, *El port busca alianzas con Shanghái y Guangzhou para captar tráfico asiático*, Diari de Tarragona, 16-6-14, Tarragona, p. 36.

Núria Pérez, *Entrevista con Josep Andreu Presidente del Port Tarragona y Vicepresidente de ChemMed <<En un entorno como el actual no podemos quedarnos quietos>>*, Diari de Tarragona, 4-4-14, Tarragona, p. 10.

Núria Riu, *El Gobierno respetará la autonomía financiera de los puertos catalanes*, Diari de Tarragona, 4-7-14, p. 37.

Núria Riu, *La logística se reivindica como el nuevo motor económico*, Diari de Tarragona, 8-12-13, Tarragona, p. 8.

Núria Riu, *Tarragona se afianza como 'hub' químico del Mediterráneo*, Diari de Tarragona, 23-7-14, Tarragona, p. 2.

Redacción, *El Estado recorta la autonomía portuaria y se abre a negociar*, Diari de Tarragona, 5-7-14, Tarragona, p. 36.

Redacción, *La importancia de la Logística*, Diari de Tarragona, 25-10-13, Tarragona, p. 3.

Redacción, *Mas 'batallará' para dar marcha atrás en el fondo para puertos*, Diari de Tarragona, 26-6-14, Tarragona, p. 42.

Redacción, *¿Por qué constituir el clúster Chedmed Tarragona?*, Diari de Tarragona, 4-4-14, Tarragona, p. 13.

Redacción, *Simulacro de derrame de un líquido tóxico e inflamable en Vopak Terquimsa*, Diari de Tarragona, Economía y Negocios, 4-5-14, Tarragona, p. 6.

Rafael Servent, *Entrevista con Jesús Loma-Ossorio Presidente de ChemMed Mediterranean Cluster <<Queremos acompañar la inversión química con otras industrias complementarias>>*, Diari de Tarragona, 4-4-14, Tarragona, p. 8.

## **Diario del Puerto.**

JP Bilbao, *CLH y la Autoridad Portuaria de Bilbao firman un convenio de buenas prácticas*, Diario del Puerto, 24-3-14, Bilbao, p. 8.

Loli Dolz, *Cambra: "La competencia es claramente sana y la colaboración perfectamente posible"*, Diario del Puerto, Valencia, 14-11-14, p. 6.

L. Dolz, *El 70% de las obras de la nueva terminal de contenedores del puerto de Cádiz, en ejecución*, Diario del Puerto, 28-5-14, Barcelona, p. 2.

E.G., *Los puertos de Barcelona y Cartagena de Indias intercambian información sobre prevención*, Diario del Puerto, 25-10-13, Barcelona, p. 7.

Elena García, *Café de Colombia afianza sus estrechas y tradicionales relaciones con el Puerto de Barcelona*, 24-10-13, Diario del Puerto, Barcelona, p. 6.

Elena García, *Cambra: "estamos en la mejor condición para afrontar los cambios del transporte marítimo"*, Diario del Puerto, 19-12-13, Barcelona, p. 7.

Elena García, *Competencia y Puertos*, Diario del Puerto, 30-9-13, Barcelona, p. 2.

Elena García, *El Corredor Mediterráneo se juega hoy su futuro*, Diario del Puerto, 27-1-14, Barcelona, p. 6.

Elena García, *El Puerto de Barcelona reducirá sus ingresos en 7,8 millones de euros con la nueva valoración de los terrenos*, Diario del Puerto, 11-10-13, Barcelona, p. 9.

Elena García, *La Catalunya logística se une contra el Fondo de Accesibilidad Terrestre Portuaria*, Diario del Puerto, 20-6-14, Barcelona, p. 6.

Elena García, *La misión empresarial a Colombia del Puerto de Barcelona supera los 50 participantes*, Diario del Puerto, 8-10-13, Barcelona, p. 6.

Elena García, *Los puertos españoles mueven 482 millones de toneladas y rozan su record histórico*, Diario del Puerto, 11-2-15, Barcelona, p. 14.

MJ, *Año nuevo, tasas portuarias nuevas*, Diario del Puerto, 7-1-14, Barcelona, pp. 3 y 4.

MJ/EG, *El Fondo de Accesibilidad será un inversión para el donante y un préstamo para el receptor*, Diario del Puerto, Barcelona, 27-6-14, p. 7.

Miguel Jiménez, *Algeciras nuevo líder en el tráfico de contenedores del sistema portuario español*, Diario del Puerto, 13-2-14, p. 3.

Miguel Jiménez, *ANESCO insiste en la trascendencia de que se revisen las condiciones de las concesiones*, Diario del Puerto, 9-12-13, Barcelona, p. 4.

Miguel Jiménez, *Antolín Goya: "Si de la estiba depende, no se va a ir ningún contenedor de España"*, Diario del Puerto, 14-11-13, Barcelona, pp. 6 y 7.

Miguel Jiménez, *El Cabildo de Gran Canaria pone en valor en el SIL el potencial logístico de la tricontinentalidad*, Diario del Puerto, 6-6-14, Barcelona, p. 10.

Miguel Jiménez, *El Fondo de Compensación Interportuario prevé repartir 36 millones de euros en 2.014*, Diario del Puerto, 16-12-13, Barcelona, p. 3.

Miguel Jiménez, *Llorca no descarta volver a bajar las tasas en 2.015 para seguir aportando competitividad*, Diario del Puerto, 13-2-14, Barcelona, pp. 4 y 5.

Miguel Jiménez, *Los concesionarios tienen 6 meses para pedir la ampliación a 50 años y decidir cómo compensar*, Diario del Puerto, 8-7-14, Barcelona, p. 6.

Miguel Jiménez, *Luxemburgo derrumba los pilares básicos de las sociedades de estiba en los puertos*, Diario del Puerto, Valencia, 12-12-14, p. 3.

Miguel Jiménez, *OPPE confirma que más del 80% de los planes de protección están listos*, Diario del Puerto, 2-5-14, Barcelona, p. 3.

Miguel Jiménez, *Puertos del Estado incrementa la tasa de ayudas a la navegación un 128% para financiar Sasemar*, Diario del Puerto, 28-1-14, p. 3.

G. Peñalver/F. Vitoria, *Aznar reclama unión, convicción y ambición a la comunidad logístico-portuaria valenciana*, Diario del Puerto, 20-1-13, Barcelona, p. 4.

Jaime Pinedo, *"Basque Country Logistic" Logística con sello propio*, Diario del Puerto, 27-11-13, Barcelona, edición digital ([www.diariodelpuerto.com](http://www.diariodelpuerto.com)).

Jaime Pinedo, *BBG prepara su planta del Puerto de Bilbao como punto de suministro de GNL de buques*, Diario del Puerto, 25-4-14, Barcelona, p. 11.

Jaime Pinedo, *El tráfico de vehículos en el puerto de Santander repuntó en 2.013 hasta las 309.111 unidades*, Diario del Puerto, 3-2-14, edición digital (www.diariodelpuerto.com).

Jaime Pinedo, *España cree “desproporcionada” la devolución de 198 millones de euros en ayudas a El Musel*, Diario del Puerto, 19-6-14, Barcelona, p. 11.

Jaime Pinedo, *Javier Expósito, Director General de Anesco, en el II Congreso Marítimo Nacional de Santander: “Si creemos que Luxemburgo va a dar un vuelco al sector de la estiba estamos todos equivocados”*, Diario del Puerto, 25-9-14, p. 14.

Jaime Pinedo, *Llorca afirma que el negocio portuario no está en mover trenes sino en saber llenarlos*, Diario del Puerto, 12-11-13, Barcelona, p. 11.

Jaime Pinedo, *“Necesitamos mayores volúmenes para superar el círculo vicioso del creciente coste de la estiba”*, Diario del Puerto, Barcelona, 24-2-14, p. 7.

Jaime Pinedo, *Uniportbilbao cumple 20 años reivindicando su eslogan de “sumando esfuerzos, ganamos todos”*, 2-7-14, Diario del Puerto, página digital (www.diariodelpuerto.com).

Paco Prados, *Puertos caros...y malos*, Diario del Puerto, 6-6-14, Barcelona, p. 2.

Redacción, *CC.OO. rechaza la “imposición” de la reducción de tasas de OPPEE*, Diario del Puerto, 3-7-14, Barcelona, p. 4.

Redacción, *Coordinadora obvia el Observatorio y ofrece a los terminalistas un estudio de contenedores*, Diario del Puerto, 25-3-14, Barcelona, p. 3.

Redacción, *El comité de empresa pide a la Autoridad Portuaria que se replantee la extinción de los contratos*, Diario del Puerto, 26-3-14, Barcelona, p. 7.

Redacción, *El Comité de la Estiba confía en la recuperación de los tráficos*, Diario del Puerto, 26-5-14, Barcelona, p. 8.

Redacción, *El “Galicia” de Suardiá, escenario de un simulacro en el puerto de Barcelona*, Diario del Puerto, 21-5-14, Barcelona, p. 7.

Redacción, *El puerto de Algeciras punto estratégico, España está bien situada en el negocio de suministro del GNL*, Diario del Puerto, 24-3-14, Barcelona, p. 2.

Redacción, *El puerto de Alicante reivindica su importancia estratégica*, Diario del Puerto, 12-5-14, Barcelona, p. 4.

Redacción, *El puerto de Huelva regula el suministro del gas natural licuado a buques*, Diario del Puerto, 25-4-14, Barcelona, p. 2.

Redacción, *El tráfico de vehículos aumentó un 10% en el puerto de Tarragona el año pasado*, Diario del Puerto, 13-2-14, Barcelona, p. 14.

Redacción, *El Puerto de Barcelona se reafirma como motor económico del sistema portuario*, Diario del Puerto, 10-2-14, Barcelona, p. 8.

Redacción, *La AP de Gijón se fija como objetivo liderar los tráficos en la cornisa cantábrica en 2.025*, Diario del Puerto, 1-12-14, Valencia, p. 10.

Redacción, *La Aduana presenta un nuevo procedimiento que permite el reconocimiento fuera del recinto*, Diario del Puerto, 10-7-14, Barcelona, p. 7.

Redacción, *La Autoridad Portuaria de Melilla presenta en Málaga el Proyecto Nereidas*, Diario del Puerto, 3-4-14, Barcelona, p. 2.

Redacción, *La Policía Portuaria de Valencia finaliza un curso sobre seguridad y protección*, Diario del Puerto, 20-5-14, Barcelona, p. 8.

Redacción, *El depósito franco de Bilbao recibe cada año 400.000 toneladas de mercancías*, Diario del Puerto, Barcelona, 20-5-14, p. 14.

Redacción, *El Consejo de Calidad de Valencia aprueba la garantía sobre el tiempo máximo de inspección en el PIF*, Diario del Puerto, 14-4-14, Barcelona, p. 4.

Redacción, *La Fundación Valenciaport se confirma como agente formador internacional con un nuevo curso en Ecuador*, Diario del Puerto, 1-7-14, Barcelona, p. 6.

Redacción, *La mesa de la estiba en Valencia fijará un calendario para continuar las negociaciones*, Diario del Puerto, 14-4-14, Barcelona, p. 5.

Redacción, *Ortega destaca el salto cualitativo del Puerto de Tarragona como infraestructura capital para Cataluña*, Diario del Puerto, 8-9-14, Barcelona, p. 6.

Redacción, *“Responsable de la Circulación Ferroviaria del Puerto de Valencia” nuevo curso de la Fundación Valenciaport*, Diario del Puerto, 25-10-13, Barcelona, p. 5.

Redacción, *Un estudio destaca la necesidad de restablecer la conexión ferroviaria con el recinto alicantino*, Diario del Puerto, 5-5-14, Barcelona, p. 5.

J.M. Rojas, *Puertos del Estado destaca la cada vez mayor desestacionalización del sector crucerístico*, Diario del Puerto, 18-9-14, Barcelona, p. 11.

José M. Rojas, *Cambra asegura que el puerto de Barcelona está listo para competir en un nuevo escenario económico*, Diario del Puerto, 9-4-14, Barcelona, p. 9.

FV, *El puerto de Valencia modifica su estructura tarifaria y da un “salto hacia la competitividad”*, Diario del Puerto, 31-7-14, Barcelona, p. 5.

FV, *Empresas y estibadores evidencian su distancia aunque mantienen abierta la vía del diálogo*, Diario del Puerto, 6-6-14, Barcelona, p. 4.

Fernando Vitoria, *Eficiencia y competitividad claves necesarias de los puertos para afrontar el futuro*, Diario del Puerto, 31-7-14, Barcelona, p. 6.

F.V., *La negociación del convenio colectivo de la estiba en Valencia, más cerca del consenso*, Diario del Puerto, 21-11-14, Valencia, p. 6.

F. Vitoria/L. Dolz, *La negativa de China acaba con la P3*, Diario del Puerto, 18-6-14, Barcelona, p. 5.

F. Vitoria, *La negociación de la estiba en Valencia se retoma con la figura del observador neutral*, Diario del Puerto, 10-4-14, Barcelona, p. 5.

## **Diari Més Tarragona.**

Redacción, *Corredor Mediterrani*, Diari Més Tarragona, 16-12-13, Tarragona, p. 4.

## **Diario Montañés.**

Irma Cuesta, *El puerto de Santander se prepara para suministrar gas licuado a buques*, El Diario Montañés, 6-8-14, Santander, p. 2.

## **Diario Vasco.**

Miguel Buen Lacambra y Lucio Hernando Albístegui, *Puerto exterior de Pasaia: por fin la verdad del PNV*, Diario Vasco, 3-8-14, Donosti, p. 26

## **Economía Digital.**

R. Rodríguez, *Gijón crece el doble que el mejor puerto gallego*, Economía Digital, 9-3-14, página digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)).

## **El Comercio.**

José Antonio Garmón, *Enzaliados*, El Comercio, 4-12-13, Gijón, p. 4.

Marco, *La CE dice que España pagará por El Musel*, El Comercio, 18-6-14, p. 5.

M. Menéndez, *A la CE le preocupaba el principio de igualdad de trato de los licitadores*, El Comercio, 14-4-14, Gijón, p. 3.

Marco Menéndez, *La zalia aumenta el nuevo crédito a 90,5 millones para pagar el crédito*, El Comercio, 13-12-13, Gijón, p. 6.

Marco Menéndez, *De la Roza: <<Si no se soluciona la Zalia, Asturias va a desaparecer del mapa>>*, El Comercio, 4-12-13, Gijón, p. 2.

N. P., *El crecimiento del puerto de El Musel en 2.013 alarma al sector marítimo de Galicia*, El Comercio, 11-3-14, Gijón, p. 5.

N. Prieto, *El puerto prevé suministrar gas a los barcos aunque siga parada la regasificadora*, El Comercio, 27-5-14, Gijón, p. 3.

Nacho Prieto, *Ana Pastor: <<El informe de la OLAF sobre El Musel es un asunto muy grave>> y Rexach: <<si no hubiéramos hecho la ampliación estaríamos pidiéndola>>*, El Comercio, 25-4-14, Gijón pp. 2 y 3.

Nacho Prieto, *El Musel rebaja un 7,5 % las tasas de la autopista del mar con Nantes*, El Comercio, 20-1-14, Gijón, p. 11.

R. Muñiz/ N. Prieto, *La Fiscalía de Asturias deja el informe de la OLAF en manos de Anticorrupción*, El Comercio, 21-5-14, Gijón, p. 5.

## **El Correo de Andalucía.**

L. Blanco, *Ecologistas en Acción alega que el proyecto Sevilla Park incumple la Ley de Puertos*, El Correo de Andalucía, 2-9-14, Sevilla, p. 9.

L. Blanco, *Sevilla Park creará 2.500 empleos con una inversión privada de 200 millones*, El Correo de Andalucía, 4-7-14, Sevilla, p. 6.

Nicol Jiménez, *El Ayuntamiento prevé abrir la zona franca en septiembre*, El Correo de Andalucía, 20-2-14, p. 6.

Redacción, *15 faros andaluces refuerzan la oferta turística española*, El Correo de Andalucía, 3-1-14, Sevilla, p. 23.

### **El Correo Español.**

E. C., *El puerto de Bilbao elegido para un proyecto piloto de ventanilla única*, El Correo Español (Bizkaia), 29-7-14, Bilbao, p. 37.

### **El Correo Gallego.**

Redacción, *El puerto de Vigo acapara el 36% de todas las exportaciones de Galicia*, El Correo Gallego, 1-4-14, Santiago de Compostela, p. 13.

### **El Día.**

J.L., Conde, *Granadilla quiere captar el negocio de las plataformas petrolíferas*, Diario de Avisos, 31-8-14, Tenerife, p. 10.

L.C., *El puerto de Santa Cruz quiere ser referente para las plataformas*, El Día (Tenerife), 25-8-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 5.

Redacción, *El puerto de Santa Cruz da pena*, El Día (Tenerife), 2-7-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 44.

Redacción, *Inversión de 150 millones para el puerto en tanques de combustible*, El Día (Tenerife), 25-7-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 4.

Redacción, *Las tasas que pagan los usuarios del puerto bajarán 1,5 millones*, El Día, 16-1-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 14.

### **El Diario Montañés.**

L. Gallardo, *CC.OO. defenderá en Europa la legalidad del sistema de estiba*, El Diario Montañés, 28-5-14, Santander, p. 41.

### **El Económico.**

Redacción, *El puerto de Sagunto obtiene la segunda mejor puntuación de la Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles*, 24-5-14, El Económico, página digital ([www.eleconomico.com](http://www.eleconomico.com)).

### **El Economista.**

J.A., *Noatum invierte 100 millones de euros en su terminal del puerto de Valencia*, El Economista, 26-3-14, Madrid, p. 10.

Felipe Alonso, José Llorca: *<<el futuro de los puertos españoles pasa por rebajar los costes y aumentar la productividad>>*, El Economista (Transporte), 12-2-14, Madrid, pp. 12-14.

Felipe Alonso, *La UE prevé una inversión de 2.100 millones de euros para surtidores de GNL en 139 puertos*, El Economista, Ed. El Lunes, 14-4-14, Madrid, p. 21.

Felipe Alonso, *Lo primero debería ser crear un Plan Logístico Nacional*, El Economista, 20-3-14, Madrid, p. 32.

Felipe Alonso, Máximo Brancaloni: *“La competencia en los cruceros mejora el producto”*, El Economista (Edición El Lunes), 14-4-14, Madrid, p. 42.

Felipe Alonso, *Puertos del Estado debe mejorar su tráfico en 2014*, El Economista (Transporte), 12-3-14, Madrid, p. 30.

Felipe Alonso, Rafael Aznar “Racionalizar criterios, no debe ser café para todos por igual”, El Economista (Transporte), 10-9-14, Madrid, p. 11.

C.L., *La autoridad de la competencia lo investiga*, El Economista (Edición lunes), 30-6-14, Bilbao, p. 17.

J.L. Jiménez, *Centro Logístico del programa Mundial de Alimentos de la ONU*, El Economista (Edición El Lunes), 21-7-14, Madrid, p. 34

Lodeiro, *El puerto de Vigo logra liderar la exportación de vehículos nuevos*, El Economista (Edición Lunes), 9-6-14, Madrid, p. 20.

M.A.G., *El plan garantiza el aumento de 150 millones al año de inversión en los puertos*, El Economista, 7-6-14, Madrid, p. 11.

Miguel Ángel Gavira, *El Gobierno garantiza la inversión en los puertos*, El Economista, 11-6-14, Madrid, p. 9.

Miguel Ángel Gavira, *Los puertos españoles, mucho más caros que sus vecinos*, El Economista, 13-2-14, Madrid, p. 12.

Virginia Martínez, *En punto muerto: la conversión de los faros en hoteles se ‘encalla’*, El Economista (Edición Lunes), 26-5-12, Madrid, p. 22.

Redacción, *Ayudas europeas para el puerto de Cádiz*, El Economista (Transporte), 10-9-14, Madrid, p. 25.

Redacción, José Luis Almazán: “Bruselas garantizará el suministro marino de gas natural licuado para el año 2.025”, El Economista, Energía, 24-4-14, Madrid, pp. 48 y 49.

Redacción, *La UE pide mejorar la protección de los puertos españoles*, El Economista, Transporte, 12-3-14, Madrid, p. 25.

Redacción, *Los faros, la nueva luz para el turismo*, El Economista (Transporte), 8-1-14, Madrid, p. 23.

R.L., *El puerto de Vigo exportó por valor de 6.615 M€ en 2.013*, El Economista (Edición El Lunes), Madrid, p. 23.

## **El Ideal Gallego.**

N.R.L. A Coruña, *Los socialistas llevarán al pleno una propuesta para impulsar el tráfico de mercancía en el puerto*, El Ideal Gallego, 13-3-14, A Coruña, p. 6.

Redacción, *El puerto destaca de 2.013 la firma de Repsol y el crecimiento de Langosteira*, El Ideal Gallego, 22-7-14, A Coruña, p. 9.

Redacción, *UPyD propone la fusión de la Autoridad Portuaria de A Coruña y la de Ferrol*, El Ideal Gallego, 29-3-14, A Coruña, p. 7.

## **El Mundo.**

Jorge B. Montañés, *Estrategias Logísticas*, El Mundo (Suplemento Extra), 10-7-14, Madrid, p. 10.

I.R., *Oregui se defiende ante EH Bildu y dice que los vascos apoyan el AVE*, El Mundo, 20-2-14, Vitoria, p. 12.

Francisco Javier Recio y Miguel Ruiz Aranda, *Autorizada la zona franca que espera el desbloqueo del río*, El Mundo (Edición Sevilla), 29-7-14, Sevilla, p. 1.

Mikel Segovia, *Alonso acuerda con el PNV desbloquear el “nudo de Bergara” del TAV y licitarlo este año*, El Mundo, Edición del País Vasco, 28-2-14, Álava, p. 4.

Olatz Ruiz, *Los arrozceros de la marisma plantan cara al dragado del río Guadalquivir, crearán una plataforma para oponerse*, El Mundo, 24-4-14, edición digital (www.elmundo.es).

Redacción, *Competencia multa a camioneros del puerto de Bilbao con siete millones de euros*, 2-11-11, El Mundo edición digital (www.elmundo.es).

Redacción, *El PSOE-Pacte pide a Marí que se replantee la reforma del puerto de Ibiza*, El Mundo (Edición Ibiza y Formentera), 16-8-14, Ibiza, p. 12

Redacción, *El PSIB alerta de la reducción del número de cruceros en Palma*, El Mundo (Edición de Ibiza y Formentera), 27-8-14, Ibiza, p. 8.

Álex Sàlmon, *El beneficio de los puertos*, El Mundo (Edición Catalunya), 2-7-14, Barcelona, p. 21.

### **El Mundo de Alicante.**

EA, *El puerto mantendrá congeladas sus tasas en 2.015*, El Mundo de Alicante, 22-7-14, Alicante, p.6.

Eugenio Mallol, *Puertos quiere más competencia en el remolque, que domina Boluda*, El Mundo de Alicante 16-1-14, Alicante, p. 11.

F.D.G., *Fomento garantiza al Puerto la conexión ferroviaria para septiembre*, El Mundo de Alicante, 7-7-14, Alicante, p. 10.

Redacción, *Alicante obligada a apoyarse en Elche para poder competir*, El Mundo de Alicante, 9-3-14, Alicante, p. 4.

### **El Mundo de Castellón.**

F.A., *Diez prioridades en obra pública para ejecutar en una década*, El Mundo de Castellón, 8-7-14, Castellón, p. 2.

Eugenio Mallol, *Cinco dudas de un mapa de trenes sin alternativas al corredor*, El Mundo de Castellón, 19-1-14, Castellón, p. 16.

### **El Mundo de Málaga.**

L.M. Carceller, *El sector de cruceros no sale del bache pese al buen año turístico*, El Mundo de Málaga, 27-8-14, Málaga, p. 20.

### **El Mundo de Valencia.**

F. A., *El Gobierno crea un fondo que mejorará los accesos al puerto*, El Mundo de Valencia, 11-6-14, Valencia, p. 10.

F. Álvarez, *Apenas la mitad de inversión en obra pública que la media nacional*, El Mundo de Valencia, 8-7-14, Valencia, p. 3



F. Álvarez, *El puerto duplica su 'autopista' italiana para exportar al este*, El Mundo de Valencia, 13-3-14, Valencia, p. 8.

F. Álvarez, *La división entre Noatum y MSC hace encallar la negociación con la estiba*, El Mundo de Valencia, 6-6-14, Valencia, p. 11.

F. Álvarez, *La inversión del Estado en los puertos de Barcelona y Algeciras enerva a la patronal*, El Mundo de Valencia, 26-7-14, Valencia, p. 10.

E. Mallol, *La mayor alianza mundial da 6 meses al Puerto: o baja precios o se juega 1,5 millones de contenedores*, El Mundo de Valencia, 22-11-13, Valencia, p. 3.

Eugenio Mallol, *Boluda sacude el puerto al decir que la P3 se va, pese a mantener 7 líneas*, El Mundo de Valencia, Edición Valencia, 13-12-13, Valencia, p. 11.

Redacción, *El puerto de Valencia, el mejor para exportar coches*, El Mundo de Valencia, 3-7-14, Valencia, p. 11.

Redacción, *El puerto urge a pactar con la estiba aunque no se bajen los salarios*, El Mundo de Valencia, 20-2-14, Valencia, p. 10.

Redacción, *Fabra se sitúa del lado de las patronales y pide más fondos*, El Mundo de Valencia, Valencia, 8-7-14, EFE mediterraneo@epmediterraneo.com VALE, Valencia, p. 3.

Redacción, *Las empresas estibadoras alertan: cae el tráfico un 20%*, El Mundo de Valencia, 12-11-13, p.10.

V. Useros y E. Mallol, *MSC desvía 100.000 contenedores a puertos de Italia y Portugal*, El Mundo de Valencia, 20-10-13, Valencia, p. 14.

E. V., *Los puertos darán 50% de sus beneficios a un fondo común*, El Mundo de Valencia, 20-6-14, Valencia, p. 11.

## **El Mundo-El Día de Baleares.**

H.S., *Los clubs náuticos tendrán representación en la Autoridad Portuaria*, El Mundo-El Día de Baleares, 15-1-14, Palma de Mallorca, p. 10.

H. Sáenz, *Las Bonificaciones a las Tasas reducen los Ingresos de la APB*, El Mundo-El Día de Baleares, 10-10-13, Palma, p. 9.

Hugo Sáenz, *El Gobierno congelará también las tasas el año que viene*, El Mundo-El Día de Baleares, 21-7-14, Palma de Mallorca, p. 7.

Hugo Sáenz, *El Gobierno vuelve a la carga con el 'tazaso' náutico en Baleares*, El Mundo-El Día de Baleares, 8-3-15, Palma de Mallorca, p.11.

## **El Nuevo Lunes.**

José Llorca Ortega, *Apuesta por la función logística e intermodal de los puertos*, El Nuevo Lunes, Suplemento Especial 33 Aniversario, Madrid, 24-2-14, p. 49.

## **El País.**

P. Almenar, *El número de cruceristas que llega al puerto de Valencia baja un 29% en 2.014, El PSPV reclama un modelo de turismo cultural y critica la política del consell*, El País (Nacional), Edición Valencia, 15-8-14, Valencia, p. 17.

Miquel Alberola, *La economía acerca Valencia a Cataluña*, El País (Nacional), Edición Valencia, 18-5-14, Valencia, p. 18.

Susana Blázquez, *Las mercancías ferroviarias, en pie de guerra*, El País (Negocios), 17-8-14, Madrid, p. 12.

D.C.S., *La clave de la Logística*, El País (Suplemento Extra), 13-12-13, p. 6.

Dani Cordero, José Llorca, *Presidente de Puertos del Estado: 'El Canal de Panamá puede hacer sufrir a los puertos mediterráneos'*, El País, Los Negocios, Madrid, 23-2-14, p. 12.

Pedro Espinosa, *El puerto de Cádiz invierte 78 millones sin garantías de financiación*, El País (Edición Nacional), 28-5-14, Sevilla, p. 20.

M.O., *Fomento acepta dar un empujón al AVE y licitará este año las obras del nudo de Bergara*, El País, Edición del País Vasco, 28-2-14, Bilbao, p. 24.

E. Moltó, *Los puertos valencianos pierden 52.000 cruceristas*, El País (Nacional), Edición Valencia, 30-8-14, Valencia, p. 16.

Redacción, *Fomento da marcha atrás y los puertos catalanes se quedarán con su beneficio*, El País (Edición Cataluña), 4-7-14, p. 4.

Cándido Romaguera, *Las gasolineras flotantes reducen su presencia en el estrecho de Gibraltar*, El País, Edición Andalucía, 28-1-14, Sevilla, p. 21.

Pablo Ximénez de Sandoval, *California compite con el Canal de Panamá*, El País (Negocios), 12-10-14, p. 20.

### **El Periódico de Aragón.**

EFE, *El puerto de Bilbao amplía su red de plataformas logísticas a Zaragoza*, El Periódico de Aragón, Zaragoza, 4-1-14, p. 30.

### **El Periódico de Catalunya.**

Cristina Buesa, *Los puertos no estarán obligados a dar el 50% del beneficio a un fondo*, El Periódico de Catalunya, 4-7-14, Barcelona, p. 26.

Cristina Buesa, *Tarragona dobla las hectáreas del Moll de la Química*, El periódico de Catalunya, 23-7-14, Barcelona, p. 32.

Max Jiménez Botías, *Récord de Exportaciones*, El periódico de Catalunya, 19-7-14, Barcelona, p. 28.

Patricia Castán, *El negocio de cruceros se afianza en España*, 28-11-13, El Periódico de Catalunya, Barcelona, p. 12

Carme Poveda, *Factores de éxito de un sector crucial*, El Periódico de Catalunya, 25-3-14, Barcelona, p. 7.

### **El Vigía.**

Fernando González Laxe, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de A Coruña, *El conocimiento y la investigación portuaria*, El Vigía (Edición nacional), 19-1-15, Barcelona, p. 5

A. Guerrero, *La flota de camiones cisterna garantiza el suministro marítimo de GNL en España*, El Vigía (Edición Nacional), 14-7-14, Barcelona, pp. 16 y 17.

Elena de Jesús, *Llorca insta a aumentar las prácticas sostenibles mediante bonificaciones*, El Vigía (Edición Nacional), Barcelona, 20-10-14, p. 19.

Sandra Lorente, *El ferrocarril encabeza los primeros avances de la Estrategia Logística*, El Vigía (Edición Nacional), 14-7-14, Barcelona, p. 2.

Sandra Lorente, *Las navieras arremeten contra los servicios portuarios por no buscar el interés general*, El Vigía (Edición Nacional), 29-9-14, Barcelona, p. 16.

Redacción, *Entrevista con José Luis Almazán, Vicepresidente Ejecutivo de la Plataforma de Inversores de los Puertos Españoles*, El Vigía (Edición nacional), 30-6-14, Barcelona, p. 8.

Redacción, *España retrasa hasta 2.015 el plan de protección portuaria de Bruselas*, El Vigía (Edición nacional), 29-9-14, Barcelona, p. 21.

Redacción, *Fomento abre la puerta a la negociación con los puertos del nuevo Fondo de Accesibilidad*, El Vigía (Edición Nacional), 7-7-14, Barcelona, p. 2.

Redacción, *La ampliación de las concesiones aumentará la competitividad portuaria*, El Vigía (Edición nacional), 7-7-14, Barcelona, p. 3.

Redacción, *Los puertos españoles duplican el tráfico de cruceros durante los últimos cinco años*, El Vigía (Edición nacional), 24-6-14, Barcelona, p. 22.

## **El Vigía de Catalunya.**

E. de J./A.G. *La marca de calidad de la APB celebra su cuarto aniversario con 67 compañías certificadas*, El Vigía de Catalunya, 2-6-14, Barcelona, p. 3.

Redacción, *Los accesos viarios al puerto se adjudicarán a finales de julio tras 12 años de retrasos*, El Vigía de Catalunya, 7-7-14, Barcelona, p. 1

A. V., *El tráfico ferroviario del puerto de Barcelona alcanza los 76.500 teus en el primer semestre*, El Vigía de Catalunya, 28-7-14, Barcelona, p. 3.

## **Europa Sur.**

D.C., *El PSOE fiscalizará en el Congreso qué se ejecuta de la mejora del tren*, Europa Sur, 4-3-14, Cádiz, p. 15.

D.C., *El PSOE pide hoy al Parlamento que inste al Gobierno a adjudicar los 50 millones del tren*, Europa Sur, 3-4-14, Cádiz, p. 16.

Y.G.T., *La Junta denunciará ante el Tribunal Europeo los PGE por el agravio del tren*, Europa Sur, 3-10-14, Cádiz, p. 16.

Europa Press Barcelona, *Ana Pastor defiende el fondo para agilizar las conexiones de los puertos*, Europa Sur, 2-7-14, Cádiz, p. 23.

Manuel Morón Ledro, *El Fondo de Accesibilidad Portuaria*, Europa Sur, 1-7-14, Cádiz, p. 25.

A.M. Algeciras, *Cepsa obtiene la concesión de una gasolinera en Isla Verde Exterior*, Europa Sur, 4-3-14, Cádiz, p. 23.

A.M., *La Comisión Europea presenta denuncia por el régimen de estiba de España*, Europa Sur, 19-11-13, Cádiz, p. 23.

A.M./M.M.A, *Morón: Fomento se desvincula de localismos como el que se propugna desde Cádiz*, Europa Sur, 26-11-13, Cádiz, p. 25.

A. Muñoz, *El puerto Bahía de Algeciras vuelve a ser líder nacional en tráfico de contenedores*, Europa Sur, 13-2-14, Cádiz, p. 21.

A. Muñoz, *EEUU aprueba la unión de Maersk, MSC y MCG CGM en la alianza P3*, Europa Sur, 22-3-14, Algeciras, edición digital ([www.europasur.es](http://www.europasur.es)).

A. Muñoz, *Interior podrá identificar en dos años a todo aquél que acceda al puerto*, Europa Sur, 3-3-14, Cádiz, p. 16.

A. Muñoz, *La APBA planea ampliar la oferta de espacios en el puerto para APMT*, Europa Sur, 20-12-13, Cádiz, p. 26.

A. Muñoz, *Zona Franca apuesta por aliar la producción al puerto de Algeciras*, Europa Sur, 10-4-14, Cádiz, p. 21.

Araceli Muñoz, *China hunde la alianza de navieras P3*, Europa Sur, 18-6-14, Cádiz, p. 27.

Araceli Muñoz, *El PSOE responde a Llorca que los 'recursos ociosos' son para inversiones portuarias*, Europa Sur, 18-7-14, Cádiz, p. 26.

Araceli Muñoz, *El puerto de Barcelona también está en contra del fondo de accesibilidad*, Europa Sur, 20-6-14, Cádiz, p. 49.

Araceli Muñoz, *El puerto podrá aportar sus 'recursos ociosos' a la vía Algeciras-Bobadilla*, Europa Sur, 17-7-14, Cádiz, p. 26.

Araceli Muñoz, *Morón reclama más equilibrio antes de aplicar el fondo de accesibilidad portuaria*, Europa Sur, 19-6-14, Cádiz, p. 33.

A.R., *La comarca incide en la doble prioridad del tren en las alegaciones al PITVI*, Europa Sur, 13-3-14, Cádiz, p. 18.

A.R., *La Junta pedirá al Gobierno que licite los 50 millones del tren previstos para 2.014*, Europa Sur, 4-4-14, Cádiz, p. 17.

A.R., *IU apoya al PSOE en su petición para la derogación del fondo de accesibilidad*, Europa Sur, 5-9-14, Cádiz, p. 24.

Redacción, *Algeciras mueve ya más mercancía en contenedores que Valencia*, Europa Sur, 8-11-13, Cádiz, p. 24.

Redacción, *Navieros de Valencia, preocupados por el descenso de los trasbordos*, Europa Sur, 15-11-13, Cádiz, p. 27.

Redacción, *El 'Majestic Maersk' se convertirá en el cuarto Triple-E que recalca en Algeciras*, Europa Sur, 13-1-14, Cádiz, p. 17.

Redacción, *El PA Algecireño carga contra el PP por el crédito al tren de Marruecos*, Europa Sur, 7-1-14, Cádiz, p.13.

Redacción, *El PSOE de Cádiz presenta 29 alegaciones al PITVI, entre ellas sobre el tren*, Europa Sur, 27-3-14, Cádiz, p. 14.

Redacción, *El puerto de Algeciras recibe el tercer Triple-E, el 'Mary Mersk'*, Europa Sur, 8-1-14, Cádiz, p. 19.

Redacción, *El tráfico ferroviario logra triplicarse a pesar de las deficiencias de la vía*, Europa Sur, 25-1-14, Cádiz, p. 25.

Redacción, *España solicita una reunión a la Comisión Europea para presentar el modelo de estiba*, Europa Sur, 11-2-15, Cádiz, p. 25.

Redacción, *Estibadores impulsarán un pacto por la sostenibilidad de tráfico*, Europa Sur, 25-3-14, Cádiz, p. 32.

Redacción, *La APBA participa en un proyecto para la seguridad en el Mediterráneo*, Europa Sur, 21-3-14, Cádiz, p. 21.

Redacción, *Landaluce reivindica en Corea la importancia del puerto algecireño*, Europa Sur, 1-10-13, Cádiz, p. 14.

Redacción, *La presentación de la APBA en Copenhague se lleva a cabo con un gran éxito de asistencia*, Europa Sur, 28-11-13, Cádiz, p. 23.

Redacción, *Los agentes sociales y económicos ven en el PTIVI un paso atrás al tren y alegarán*, Europa Sur, Cádiz, p. 17.

Redacción, *Unas buenas prácticas ambientales permiten reducir el gasto en tasas*, Europa Sur, 25-3-14, Cádiz, p. 32.

## **Expansión.**

M. Inglés y A. Zanón, *El puerto de Barcelona cobrará 7,7 millones menos al depreciar su suelo*, Expansión (Cataluña), 18-11-13, Barcelona, p. 1.

EFE, *Justicia de UE anula reducción de 34 millones en ayudas comunitarias para AVE*, 10-9-14, página digital de Expansión ([www.expansion.com](http://www.expansion.com)).

Pablo Cereza, *Record de Exportaciones*, Expansión, 19-2-15, Madrid, p. 22.

Lorena Palleiro, *Ferrol aspira a centro de distribución de GNL a buques*, Expansión, 6-5-14, A Coruña, p. 14.

Redacción, *"Es urgente que se avance con el tren al Puerto Exterior"*, Expansión, Edición Galicia, 3-3-14, A Coruña, p. 8.

Redacción, *Frente Común Andaluz y Catalán por el Corredor Mediterráneo*, Expansión (Edición Andalucía), 6-6-14, Andalucía, p. 11.

Redacción, *La química de Tarragona factura 12.000 millones*, Expansión, 30-5-14, Barcelona, p. 3.

Redacción, *Vila y las empresas contra el fondo de los puertos*, Expansión, Edición Cataluña, 20-6-14, Barcelona, p. 1.

Tamara Vázquez, *El canal de Panamá una obra de ingeniería faraónica*, Expansión (Fin de Semana), 9-8-14, Madrid, p. 6.

A. Zanón, *Fomento y Cataluña acuerdan el fondo para los puertos*, Expansión, 4-7-14, Madrid, p. 27.

Artur Zanón, *Global Ports alcanzará el 100% de Creuers del Port junto con Royal*, Expansión (Cataluña), 22-8-14, Barcelona, p. 6.

Artur Zanón, *Global Ports y Royal se quedan con los cruceros de Barcelona*, Expansión, 22-8-14, Madrid, p. 6.

## **Faro de Vigo.**

José Carneiro, *Suardiaz prepara dos barcos para arrancar en otoño el servicio de la autopista del mar*, Faro de Vigo, 26-5-14, Vigo, p. 38.

M. Casto/A. Otero, *Bruselas reclamará parte de las ayudas a la naviera de la autopista del mar de Gijón*, Faro de Vigo, 24-7-14, Vigo, p. 5.

A. Otero, *Langosteira no podrá operar 115 días al año tras gastar otros 56 millones en un contradique*, Faro de Vigo, 20-7-14, Vigo, p. 4

C. Prego, *El PP reconoce en el Congreso la “vergüenza del gasto injustificado” en Punta Langosteira*, Faro de Vigo, 11-3-14, Vigo, p. 3.

C. Prego, *Vigo cierra 2013 como el único puerto gallego que gana tráfico y se afianza como líder de mercancía general*, Faro de Vigo, 2-3-14, Vigo, p. 8.

Europa Press, *El Puerto de Vigo concluye la ampliación del muelle comercial del Arenal*, Faro de Vigo, 30-6-14, edición digital ([www.farodevigo.es](http://www.farodevigo.es)).

Redacción, *A Coruña gastará en Langosteira otros 47 millones para abrigar un “puerto de refugio”*, Faro de Vigo, 2-7-14, Vigo, p. 7

Redacción, *El Exdirector del Puerto de Gijón atribuye a Magdalena Álvarez la autorización de sobrecostes*, Faro de Vigo, 14-4-14, Vigo, p. 6.

Redacción, *El inaceptable parón del Puerto Seco de Salvaterra*, Faro de Vigo, 15-6-14, Vigo, p. 27.

Redacción, *La ampliación del muelle permitirá atender a cuatro portacontenedores*, Faro de Vigo, 9-8-14, Vigo, p. 5.

Redacción, *Pastor sobre la autopista del mar de Vigo: “Solo falta que la Comisión Europea dé su OK”*, Faro de Vigo, 16-5-14, Vigo, p. 34.

Redacción, *Vigo y Ferrol participan en uno de los mayores ejercicios de seguridad en el mar*, Faro de Vigo, 12-5-14, Vigo, p. 59.

## **Huelva Información.**

S. H., *Carmen Crespo destaca la “apuesta inversora” de Fomento con Huelva por 166 millones de euros*, Huelva Información, 21-5-14, Huelva, p. 10.

S. H., *El Puerto busca una ‘marca Huelva’ para atraer el turismo de cruceros*, Huelva Información, 17-12-14, Huelva, p. 9.

Raquel Montenegro, *El puerto se vuelca en el mercado del gas para aumentar sus tráfico*s, Huelva Información, 16-6-14, Huelva, p. 7.

## **Ideal de Almería.**

Redacción, *Seguridad operativa en el puerto de Almería*, Ideal de Almería, 20-3-14, p. 8.

## **Ideal de Granada.**

EP, *Las navieras prevén batir el record de los ocho millones de cruceristas en España*, Ideal de Granada, 9-6-14, Granada, p. 39.

Laura Ubago, *Europa deja definitivamente fuera la conexión ferroviaria de la Costa*, Ideal de Granada, 20-11-13, Granada, p. 16.

Laura Ubago, *Un proyecto piloto ayudará al puerto a reducir los ruidos que genera*, Ideal de Granada, Granada, 10-11-14, p. 14.

## **Ideal de Jaén.**

Irene Téllez, *El trazado andaluz del corredor central reclama financiación*, Ideal de Jaén, 9-7-14, Jaén, p. 12.

Redacción, *El gran reto de Jaén es la exportación*, Ideal de Jaén, 7-5-14, Jaén, p. 8.

Redacción, *Las claves de la exportación en el Foro Mercantil de Ideal*, Ideal de Jaén, 6-5-14, p. 7.

## **Información.**

J. Hernández, *El puerto ofrece por primera vez rutas por la provincia para consolidar el turismo de cruceros*, Información (Edición Alicante), 8-9-14, Alicante, p. 3.

J. Hernández, *El puerto reclama que todo el comercio abra los festivos para poder competir en el comercio de cruceros*, Información (Edición Alicante), 29-8-14, Alicante, p. 3.

María Pomares, *Los empresarios revientan y piden a Rajoy más inversión en infraestructuras en la Comunidad*, Información (Edición Alicante), 8 de julio de 2014, 8-7-14, Alicante, p. 3.

J. A. Rico, *Dos barcos atracan en Alicante con 2.300 cruceristas alemanes e ingleses*, Información (Edición Alicante), 8-9-14, Alicante, p. 4.

## **La Nueva España.**

F.G/P.T., *El Musel se aferra a una sentencia europea para evitar la multa de la UE*, La Nueva España, 9-9-14, Oviedo, p. 13.

R. García, *La autopista suspende el enlace con Poole sin garantizar el servicio con Nantes*, La Nueva España, 5-9-14, Oviedo, p. 13.

R. García, *La naviera adelanta al próximo martes el cierre de la autopista del mar a Nantes*, La Nueva España, 9-9-14, Oviedo, p. 13.

José A. Ordoñez, *Las otras zalías también lloran*, La Nueva España, 10-12-13, Oviedo, p. 21.

Redacción, *El Principado insta a la ministra a no hacer electoralismo con El Musel*, La Nueva España, 29-4-14, Oviedo, p. 15.

Redacción, *El Principado pide a Ana Pastor el informe sobre supuestas irregularidades en El Musel*, La Nueva España, 8-4-14, p. 15.

Redacción, *La ministra Pastor califica de <<grave y muy serio>> el informe de la OLAF sobre El Musel*, La Nueva España, 25-4-14, Oviedo, p. 16.

## **La Opinión de A Coruña.**

Gemma Malvido, *Repsol solicita al Puerto la concesión de su traslado a Punta Langosteira*, La Opinión de A Coruña, 14-2-14, A Coruña, edición digital ([www.laopiniocoruna.es](http://www.laopiniocoruna.es)).

Redacción, *El PSOE reclama saber por qué el tráfico portuario cae en la ciudad y sube en España*, La Opinión de A Coruña, 23-5-14, Coruña, p. 7.

Redacción, *Esquerda Unida propone que se genere empleo con el tráfico de contenedores*, La Opinión de A Coruña, 4-3-14, A Coruña, p. 4.

Redacción, *Pastor alaba la gestión del puerto y el PSOE exige nuevas inversiones*, La Opinión de A Coruña, 23-4-14, A Coruña, p. 5.

Redacción, *Reganosa prevé crear un centro de distribución de gas natural para buques*, La Opinión de A Coruña, 6-5-14, A Coruña, p. 37.

## **La Opinión de Cartagena.**

Sonia Pérez Sánchez, *Los comerciantes aumentan hasta un 30% las ventas gracias a la triple escala de cruceros*, La Opinión de Cartagena, 22-8-14, Cartagena, p. 6.

## **La Opinión de Málaga.**

José Luís Martín, *El puerto traza alianzas con el PTA para mejorar su gestión y buscar empresas exportadoras*, La Opinión de Málaga, 20-3-14, Málaga, p. 6.

## **La Opinión de Murcia.**

E.P., *Sevilla desembarca en el Puerto con 30 millones para el tren de Escombreras*, La Opinión de Murcia, 1-7-14, Murcia, p. 3.

## **La Opinión de Tenerife.**

Haridian del Pino, *La ciudad contratará a más informadores turísticos para atender el aumento de visitantes*, La Opinión de Tenerife, 21-4-14, Tenerife, p. 5.

Eloísa Reverón, *La capital recibirá entre este año y 2.015 nueve plataformas petrolíferas más*, La Opinión de Tenerife, 10-7-14, Santa Cruz de Tenerife, p. 6.

## **La Provincia-Diario de Las Palmas.**

Juan F. Fonte, *20 años de los premios puerto*, La Provincia-Diario Las Palmas, 14-4-14, Las Palmas, p. 6.

Juan F. Fonte, *Un fondo que discrimina*, Las Provincia-Diario de Las Palmas, 23-6-14, Las Palmas, p. 6.

Juanjo Jiménez, *Nueva vida para las farolas del mar*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 13-7-14, Las Palmas, p. 16.

A. O., *El Gobierno debate hoy la ampliación a 50 años de las concesiones portuarias*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 6-6-14, Las Palmas, p. 4.

A. O., *Puertos del Estado estudia el aumento de las concesiones de 35 a 50 años*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 10-4-14, Las Palmas, p. 10.



A. Ojeda, *El puerto de Las Palmas bate records con 2,2 millones de pasajeros*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 22-1-14, Las Palmas, p. 3.

A. Ojeda, *El puerto rebaja las tasas a las empresas para impulsar el negocio de la estiba*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 23-10-14, Las Palmas, p. 3.

A. Ojeda, *El puerto prepara una tarifa plana para los servicios que piden los buques*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 22-11-13, Las Palmas, p. 7.

A. Ojeda, *El puerto recibe su primera plataforma del año y tramita otros tres atraques*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 4-3-14, Las Palmas, p. 12.

A. Ojeda, *Ibarra alerta que la “animadversión” entre empresas frena al puerto*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 5-2-14, Las Palmas, p. 4.

A. Ojeda, *La Luz aguarda la ley de estiba antes de negociar salarios*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 11-2-15, Las Palmas, p. 11.

A. Ojeda, *Las Palmas se consolida como referente del país del suministro de combustible*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 13-2-14, Las Palmas, p. 3.

A. Ojeda, *Los estibadores rechazan la rebaja del 30% del sueldo que reclama la patronal*, La Provincia-Diario Las Palmas, 10-1-14, Las Palmas, p. 3.

A. Ojeda, *Los Puertos de Las Palmas baten su record con 2,2 millones de pasajeros*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 22-1-14, Las Palmas, p. 3.

A. Ojeda, *Puertos y empresas cierran tres años de pleitos en la estiba con un histórico pacto*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 18-12-14, Las Palmas, p. 3.

LP/DLP, *El sector náutico se pronuncia contra la subida de la tasa de navegación*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 14-2-14, Las Palmas, p. 10.

Amparo R. Montero, *El puerto duplica sus beneficios con respecto a las cifras de 2.012*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 18-2-14, Las Palmas, p. 7.

Redacción, *Luis Ibarra: “Somos un puerto eficiente y las plataformas piden más atraque”*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 27-2-14, Las Palmas, pp. 34 y 35.

Redacción, *Tarifa Plana en los Puertos*, La Provincia-Diario de Las Palmas, 27-2-14, Las Palmas, p. 38.

## **La Razón.**

Juan Diego Márquez, *La zona franca facturará mil millones al año*, La Razón (Nacional), Edición Sevilla, 29-7-14, Sevilla, p. 35.

J. Planes, *Las 3.500 zonas francas generan casi 60 millones de puestos de trabajo*, La Razón, 21-6-14, Madrid, p. 34.

Redacción, *España apuesta por los cruceros y reducirá un 5% las tasas a las navieras*, La Razón, Madrid, p. 26.

Redacción, *España firma con Portugal, Francia y Alemania el acuerdo de constitución del Comité Ejecutivo del Corredor Atlántico*, La Razón (monográfico), 13-10-14, Madrid, p. 2.

## **La Región.**

José Cruz O. Barco, *Gijón gana terreno a Vigo como puerto de pizarra*, La Región, Orense, 19-2-14, p. 16.

## **Las Provincias, edición Alicante.**

R.A. *Boning destaca la importancia estratégica que tendrá conectar el puerto al Corredor en 2.016*, Las Provincias, Edición Alicante, 11-1-14, Alicante, p. 3.

R.A. *La desconexión ferroviaria del puerto de Alicante lastra su competitividad*, Las Provincias, Edición Alicante, 3-5-14, Alicante, p. 6.

Redacción, *Compromís preguntará por el enlace del puerto con el Corredor*, Las Provincias, Edición Alicante, 7-5-14, Alicante, p. 3.

## **Las Provincias, Valencia.**

R.D., *El ajuste de costes, clave para la competitividad en los puertos*, Las Provincias (La Marina), 29-3-14, Valencia, p. 4.

I. Domingo/ EFE, *Valencia y Aragón se unen para pedir a Fomento que invierta ya en la línea férrea a Zaragoza*, Las Provincias, 3-6-14, Valencia, p. 48.

I. Domingo/E. Guindo, *El Consell asume la reivindicación de los empresarios de mejorar el tren a Zaragoza*, Las Provincias, 19-2-14, Valencia, p. 3.

Isabel Domingo, *Fomento sólo destina este año 50.000 euros a la línea férrea entre Valencia y Aragón*, Las Provincias, 6-2-14, Valencia, p. 3.

Isabel Domingo, Manuel Miñés, *Cámara de Contratistas: <<está en juego mantener el liderazgo del puerto de Valencia>>*, Las Provincias, 12-2-14, p. 5.

Isabel Domingo, Miguel Muñoz, *Ingenieros Industriales, <<La vía de tren a Zaragoza está hoy peor que hace treinta años>>*, Las Provincias, 13-2-14, Valencia, p. 5.

X.M., *Boluda: <<el coste efectivo del remolque en Valencia es inferior al de Barcelona>>*, Las Provincias, 11-4-14, Valencia, p. 34.

X.M., *Empresas y estibadores del puerto descartan poder renovar el convenio este año*, Las Provincias, 6-6-14, Valencia, p. 39.

X.M., *Algeciras arrebató al puerto de Valencia el liderazgo en el movimiento de contenedores*, Las Provincias, p. 34.

X.M., *El Puerto aprueba el recorte de tarifas que le exige Fomento*, Las Provincias, 30-7-14, Valencia, p. 29.

X.M., *El puerto de Valencia tiene los precios de carga más caros del Mediterráneo Occidental*, Las Provincias, 16-12-13, Valencia, p. 32.

X.M., *La Patronal del Puerto de Valencia propone eliminar puestos de la estiba*, Las Provincias, 12-11-13, Valencia, p. 35.

José Vicente Morata, *El Espacio Económico del Mediterráneo Español*, Las Provincias, 16-2-14, Valencia, p. 33.

X. Moret, *Aznar urge a bajar ya la mano de obra para no perder más tráfico*, Las Provincias, 25-10-13, Valencia, p. 39.

X. Moret, *EE.UU. aprueba la alianza de navieras por cuyas escalas compite el puerto de Valencia*, Provincias, 25-3-14, Valencia, p. 40.

X. Moret, *El puerto necesita bajar un 15% el coste por contenedor para atraer a las navieras*, Las Provincias, 26-11-13, Valencia, p. 36.

X. Moret, *Remolcar el mismo buque cuesta 26.000 euros más en Valencia que en Barcelona*, Las Provincias, 10-4-14, Valencia, p. 36.

Xavi Moret, *El Puerto prevé un <<aumento relevante>> de las inversiones con las concesiones a 50 años*, Las Provincias, 10-7-14, Valencia, p. 33.

Xavi Moret, *Fomento obliga al puerto de Valencia a reducir los costes del remolque*, Las Provincias, 13-3-14, Valencia, p. 37.

Xavi Moret, *Los estibadores mantienen el pulso y aseguran que no aceptarán rebajas salariales*, Las Provincias, 10-6-14, Valencia, p. 30.

Xavi Moret, *El principal operador logístico en Valencia demanda al puerto en el TSJ*, Las Provincias, 14-5-14, Valencia, p. 36.

Concha Pastor, *El faro del cabo San Antonio de Xàbia se convertirá en un hotel de siete habitaciones*, Las Provincias, 2-7-14, Valencia, p. 18

Redacción, *El PP insta a Fomento a implantar el tercer carril entre Castellón y Tarragona*, Las Provincias, 4-3-14, Valencia, p. 4.

Redacción, *La línea Valencia-Zaragoza perdió dos trenes semanales de mercancías por su mal estado*, Las Provincias, 14-2-14, Valencia, p. 8.

Pablo Salazar, *Mirando a Zaragoza*, Las Provincias, 3-3-14, Valencia, p. 16.

Daniel Valero, *El principal operador del puerto advierte que el coste de la estiba le dirige a la bancarrota*, Las Provincias, 16-5-14, Valencia, p. 32.

Daniel Valero, *La estiba valenciana anuncia la primera huelga en un puerto español tras la sentencia europea*, Las Provincias, 18-12-14, Valencia, p. 35.

Daniel Valero, *Navieras y estibadores se citan para firmar el convenio 24 horas antes de la huelga*, Las Provincias, 6-2-15, Valencia, p. 41.

## **La Vanguardia.**

Salvador Enguix y María José Carchano, *Empresarios catalanes y valencianos reclaman el corredor del mediterráneo*, 6-6-2010, La Vanguardia, edición digital ([www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com)).

Sergio Heredia, *La inversión de Fomento en Catalunya cae el 71%*, La Vanguardia, 25-7-14. Barcelona, p. 54.

Conchi Lafraya, *España aportaría el 12% del gas ruso a Europa con el Midcat*, La Vanguardia, 28-5-14, Barcelona, p. 49.

Xavier Mas de Xaxà, *Panamá un país abierto en Canal*, La Vanguardia, 2-3-14, Barcelona, p. 13.

Raúl Montilla, *El puerto pide fijar sus tarifas para crecer aún más*, La Vanguardia, 23-1-15, Barcelona, p. 4

Oscar Muñoz, *Pastor y Vila se dan un tiempo para mejorar el nuevo fondo portuario*, La Vanguardia, 27-6-14, Barcelona, p. 55.

Oscar Muñoz, *Pastor y Vila pactan suavizar el nuevo fondo portuario*, La Vanguardia, 4-7-14, Barcelona, p. 69.

Gemma Saura, *El Puerto de Barcelona recorta un 28% sus beneficios al caer los precios*, La Vanguardia, 19-7-14, Barcelona, p. 60.

Redacción, *El puerto de Barcelona dispara sus beneficios hasta los 74,7 millones*, La Vanguardia, 7-2-14, edición digital ([www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com)).

Redacción, *Fuentes de riqueza, turismo y exportaciones*, La Vanguardia, 5-1-14, Barcelona, p. 11.

Redacción, *Pastor y Vila topan por el fondo de los puertos*, La Vanguardia, 2-7-14, Barcelona, p. 58.

Redacción, *Port de Barcelona, motor de inversión*, La Vanguardia, 13-5-14, Barcelona, p. 17.

Rosa María Sánchez, *Informe de la patronal sobre el sector exterior, Solo una de cada siete empresas que comienza a exportar repite*, La Vanguardia, 21-5-14, Barcelona, p. 25.

Robert Tornabell, *Catalunya y la nueva logística*, La Vanguardia (Dinero), 20-7-14, Barcelona, p. 6.

## **La Verdad de Cartagena.**

EFE y M.B.B, *El puerto de Bilbao se hace socio de Nonduermas para exportar frutas a Europa*, La Verdad de Cartagena, 4-1-14, Cartagena, p. 12.

Fernando Peral, *La Comunidad recupera peso como destino de los turistas de otros países*, La Verdad de Cartagena, 23-8-14, Cartagena, p. 10.

David Valera, *El déficit comercial se duplica por el frenazo de las exportaciones*, La Verdad de Cartagena, 19-8-14, Cartagena, p. 28.

## **La Verdad de Alicante.**

Agencias, *El Ministerio reitera que el puerto de Alicante tendrá ramal de alta velocidad en 2016*, La Verdad de Alicante, 8-4-14, Alicante, p. 3.

BS, *La exportación por el puerto de Alicante mejora al crecer las mercancías un 2,54%*, La Verdad de Alicante, 14-8-14, Alicante, p. 4.

## **La Voz de Almería.**

J.P., *Formados para un puerto más seguro*, La Voz de Almería, 20-3-14, Almería, p. 20.

Simón Ruiz, *La Junta ve agravios en el plan de infraestructuras*, La Voz de Almería, 14-3-14, Almería, p. 15.

## **La Voz de Avilés.**

Marco Menéndez/Ramón Muñiz, *<<El Gobierno es el más interesado en no devolver el dinero>> de la ampliación*, dice el PP, La Voz de Avilés, 9-9-14, Avilés, p. 19.

Marco Menéndez, *Gijón supedita su apoyo a la Zalia a tener las mismas condiciones que Avilés*, La Voz de Avilés, 4-12-13, Avilés, p. 23.

Marco Menéndez, *La Abogacía del Estado respaldó hasta en ocho ocasiones la ampliación de El Musel*, La Voz de Avilés, 14-4-14, Avilés, p. 23.

Santiago Millares González-Coto, *La Zalia y Sogepsa*, La Voz de Avilés, 11-3-14, Avilés, p. 30.

Redacción, *El Principado y El Musel defienden la gestión de la ampliación por el aval de los técnicos*, La Voz de Avilés, 29-4-14, Avilés, p. 22.

Redacción, *La cantera de Perecil apenas pudo aportar piedra*, La Voz de Avilés, 29-4-14, p. 22.

Urbano Rubio Arconada, *El Musel debe diversificar tráfico*, La Voz de Avilés, 7-5-14, Avilés, p. 30.

## **La Voz de Cádiz.**

Elena Martos, *El astillero de Cádiz se prepara para un otoño a pleno rendimiento*, La Voz de Cádiz, 25-8-14, Cádiz, p. 4.

Mercedes Morales, *El puerto se asfixia si Europa no se decide a ayudarnos antes del 15 de abril*, La Voz de Cádiz, 10-3-14, Cádiz, p. 2.

Mercedes Morales, *<<La Autoridad Portuaria decidió empezar la Obra antes de tener la ayuda>>*, La Voz de Cádiz, 9-6-14, Cádiz, p. 4.

Mercedes Morales, *La Comunidad Portuaria escuchada ayer por el Gobierno*, La Voz de Cádiz, 19-3-14, Cádiz, p. 5.

Mercedes Morales, *La Confederación de Empresarios de Cádiz lidera el debate sobre logística*, La Voz de Cádiz, 4-12-13, p. 6.

Mercedes Morales, *La terminal de contenedores del puerto, para finales de 2015*, La Voz de Cádiz, 28-5-14, Cádiz, p. 2.

Mercedes Morales, *Un acuerdo entre Canarias y la Agencia Tributaria, último golpe al puerto*, La Voz de Cádiz, 18-3-14, Cádiz, p. 2.

Redacción, *La Asociación para la promoción del Puerto de la Bahía acude a conxemar*, La Voz de Cádiz, 1-10-13, Cádiz, p. 7.

Redacción, *Una adhesión esperanzadora*, La Voz de Cádiz, 3-11-13, Cádiz, p. 15.

Redacción, *Puertos del Estado anuncia una inversión de 835 millones para la línea ferroviaria con Madrid*, La Voz de Cádiz, 17-7-14, Cádiz, p. 22.

U.R., *El tren de La Cabeza espera el empujón definitivo*, La Voz de Cádiz, 10-3-14, Cádiz, p. 5.

## **La Voz de Galicia.**

S. Antón, *La Zona Franca apuesta por sus ventajas fiscales para atraer empresas al puerto seco*, La Voz de Galicia, 27-2-14, Vigo, p. 1.

Soledad Antón, *Vigo y Marín serán puertos piloto en el proyecto de ventanilla única*, La Voz de Galicia (Edición General), 29-7-14, Vigo, p. 30.

Beatriz Couce, *Ferrol se posiciona en la UE como foco de suministro de gas a barcos*, La Voz de Galicia, 6-5-14, Edición General Galicia, p. 34.

Fernando González Laxe, *Leixoes y Gijón hacen sombra a Galicia en el mapa portuario*, La Voz de Galicia, Edición General, 3-3-14, p. 22.

Redacción, *El puerto de A Coruña ingresa en la élite de la gestión sostenible*, La Voz de Galicia, Mercados, 30-3-14, Vigo, p. 13.

Andrés Vellón, *El puerto absorbe ya casi la mitad del negocio marítimo de Galicia*, La Voz de Galicia (ciudades), 6-6-14, Vigo, p. 1.

Andrés Vellón, *El puerto gana competitividad con la nueva red ferroviaria*, La Voz de Galicia, 9-4-14, Vigo, p. 4.

## **Levante.**

F. Álvarez, *El modelo pendiente de Europa*, Levante, 12-6-14, Valencia, p. 11.

L. Ballester y J. Ruíz Valencia, *El PP valenciano promete acelerar el eje del mediterráneo que lleva tres meses parado*, Levante, 2-5-14, Valencia, edición digital. ([www.levante-emv.com](http://www.levante-emv.com)).

Josep Bartual Roig, *El turismo de cruceros sigue hudiéndose*, Levante, 15-8-14, Valencia, p. 15.

J.L.Z., *El coste de la estiba de vehículos en el puerto de Valencia duplica al de la competencia*, Levante, Valencia, 15-2-14, p. 38.

J.L.Z., *El puerto de Valencia se desmarca del de Barcelona y apoya el fondo del Gobierno*, Levante, 21-6-14, Valencia, p. 48.

J.L.Z., *La estiba bloquea el convenio del puerto en vísperas de que la UE liberalice el sector*, Levante, 11-12-14, Valencia, p. 44.

J.L.Z., *La estiba busca una salida*, Levante, 17-12-14, Valencia, p. 38.

E.P., *El puerto de Valencia gana peso entre los fabricantes de coches*, 3-7-14, Levante, p. 45.

Redacción, *Goya: "La firma del convenio en Valencia es fundamental para ser competitivos"*, Diario del Puerto, 12-6-14, Barcelona, p. 5.

Redacción, *La exportación y la innovación como tabla de salvación*, Levante (El Mercantil Valenciano), 2-3-14, Valencia, p. 10.

Redacción, *La totalidad de los estibadores secunda la huelga de Valencia*, Levante, 12-2-15, Valencia, edición digital ([www.levante-emv.com](http://www.levante-emv.com)).

Redacción, *Rajoy prefiere Tánger a Valencia*, Levante, 9-1-14, Valencia, p. 2.

José Luis Zaragoza, *Alianzas los puertos se la juegan*, Levante, 2-2-14, Valencia, p. 3.

José Luis Zaragoza, *Boluda se alía con MSC en Algeciras ante el aumento del tráfico de contenedores*, Levante, 27-11-13, Valencia, p. 36.

José Luis Zaragoza, *China bloquea la alianza de navieras que beneficiaba al puerto de Valencia*, Levante, 18-6-14, Valencia, p. 35.

José Luis Zaragoza, *El puerto de Valencia se estanca tras caer un 11% el comercio con Asia*, Levante, 22-10-13, Valencia, p. 36.

José Luis Zaragoza, *El puerto continúa en caída libre tras perder 44.000 contenedores por el desvío de barcos*, Levante, 12-2-14, Valencia, p. 33.

José Luis Zaragoza, *El puerto modifica la terminal de MSC para captar nuevos tráficos de mercancías*, Levante, 20-2-14, Valencia, p. 40.

José Luis Zaragoza, *El Puerto se la juega*, Levante, 8-6-14, Valencia, p. 3.

José Luis Zaragoza, *Grimaldi apuesta por las autopistas del mar en Valencia*, Levante, 13-3-14, Valencia, p. 48.

José Luis Zaragoza, *La exportación valenciana crece el doble que la española por el tirón de la industria tradicional*, Levante, 20-5-14, Valencia, p. 30.

José Luis Zaragoza, *La gran alianza de navieras incluirá al puerto de Valencia en sus escalas*, Levante, 25-3-14, Valencia, p. 40.

José Luis Zaragoza, *La nueva alianza mundial de navieras impulsará los tráficos del puerto de Valencia*, Levante, 11-9-14, Valencia, p. 52.

José Luis Zaragoza, *La UE aprueba la alianza de navieras que beneficia al puerto de Valencia*, Levante, 5-6-14, Valencia, p. 44.

José Luis Zaragoza, *La UE declara ilegal el monopolio de la estiba en los puertos españoles*, Levante, 12-12-14, Valencia, p. 44.

José Luis Zaragoza, *Los estibadores no asumiremos ni de broma rebajas salariales del 30%*, Levante, 21-3-14, Valencia, p. 35.

José Luis Zaragoza, *Los fabricantes de coches eligen el Grao como la mejor terminal*, Levante, 5-6-14, Valencia, p. 44.

José Luis Zaragoza, *Rajoy ofrece 73 millones al puerto de Tánger mientras frena los accesos del de Valencia*, Levante, 9-1-14, Valencia, p. 37.

José Luis Zaragoza, *Suez da alas al puerto de Valencia*, Levante, 9-8-14, Valencia, p. 39.

## **Málaga Hoy.**

EP, *Alertan de que el Cubo va camino de ser una "nueva tabacalera"*, Málaga Hoy, 12-5-14, Málaga, p. 8.

E. Moreno, *El puerto se prepara para recibir el mayor crucero del mundo*, Málaga Hoy, 12-9-14, Málaga, p. 10.

R.L., *Málaga se alía para fortalecer la estrategia del turismo de cruceros*, Málaga Hoy, 12-9-14, Málaga, p. 12.

S. Sánchez e I. Montes, *El puerto sale en rescate de De la Torre ante la ocupación irregular del Cubo*, Hoy Málaga, 12-8-14, Málaga, p. 6.

## **Marítimas.**

Redacción, *Algeciras, Barcelona y Valencia, puertos incluidos en la red de servicios de la alianza P3 (CMA CGM, Maersk y MSC)*, Marítimas, 31-10-13, Barcelona, p. 3.

Redacción, *Asier Atutxa Presidente de la Autoridad Portuaria: <<el desarrollo del puerto de Bilbao pasa por vender infraestructura y servicio, ligado a la competitividad>>*, Marítimas, 7-2-14, Barcelona, p. 4.

Redacción, *Barcelona aspira a convertirse en 'hub' de GNL, la energía del futuro*, Marítimas, 17-1-14, Barcelona, p. 3.

Redacción, *Barcelona Polo Logístico del Sur de Europa*, Marítimas, 24-2-14, Barcelona, p. 49.

Redacción, *BcnRail señala al mercado exterior y a la competitividad del transporte de mercancías como vías de futuro del ferrocarril*, Marítimas, 22-11-13, Barcelona, p. 3.

Redacción, *Coordinadora propone impulsar un pacto por la <<sostenibilidad>> de los trasbordos en los puertos españoles*, Marítimas, 26-3-14, Barcelona, p. 3.

Redacción, *El Consejo del Puerto de Valencia analizó los efectos de la retirada de la alianza P-3*, Marítimas, 1-7-14, Barcelona, p. 3.

Redacción, *El Puerto de Barcelona presentará sus servicios en Tánger*, Marítimas, 22-11-13, Barcelona, p. 12.

Redacción, *El puerto de Barcelona promocionó sus servicio en la SINO conference ante más de mil transitarios*, Marítimas, 3-10-13, de Barcelona, p. 3

Redacción, *Intermodalidad y más proyección internacional son los objetivos del puerto para este 2014*, Marítimas, 3-1-14, Tarragona, p. 5.

Redacción, *La asociación mundial de amarre de buques analizó en Bilbao la liberalización del sector*, Marítimas, 27-5-14, Barcelona, p. 5.

Redacción, *La Asociación Naviera Valenciana hace un llamamiento a la responsabilidad en la negociación del convenio colectivo de la estiba en Valencia*, Marítimas, 10-7-14, Barcelona, p. 5.

Redacción, *La Asociación Naviera Valenciana pide responsabilidad para llegar a un acuerdo en el convenio colectivo de la estiba*, Marítimas, 22-12-14, Barcelona, p. 2.

Redacción, *La contribución económica de la industria de cruceros alcanza su máximo histórico en Europa*, Marítimas, 26-5-14, Barcelona, p. 5.

Redacción, *La expansión del Port Vell: consolidación de un modelo de éxito*, Marítimas, 29-7-14, Barcelona, p. 8.

Redacción, *La Fundación del Puerto de Valencia lidera el proyecto europeo Seaterminals*, Marítimas, 17-9-14, Barcelona, p. 12.

Redacción, *La marca de calidad del Puerto de Barcelona se extiende a los servicios al buque*, Marítimas, 9-12-13, Barcelona, p.12

Redacción, *Los operadores y el puerto de Barcelona centrarán sus esfuerzos para recuperar los transbordos durante este 2014*, Marítimas, 10-2-14, Barcelona, p. 8.

Redacción, *Los puertos de Barcelona y Tarragona verán potenciadas sus infraestructuras ferroviarias durante 2014*, Marítimas, 22-11-13, Barcelona, p. 3.

Redacción, *Presentación del Clúster de la Industria de Automoción de Catalunya*, Marítimas, 7-5-14, p. 5.



Redacción, *Rota de nuevo la negociación del convenio colectivo de la estiba en el Puerto de Valencia*, Marítimas, 12-12-14, Barcelona, p. 3.

Redacción, *SIL Chemical 2014: <<ChemMed Tarragona, química creando futuro>>*, Marítimas, 28-5-14, Barcelona, p. 4.

Redacción, *Valencia acoge una nueva reunión del proyecto europeo Susport*, Marítimas, 16-5-14, Barcelona, p. 2.

Redacción, *Vicente del Río: <<La Fundación del Puerto de Valencia es una de las instituciones más activas en proyectos de I+D+i>>*, Marítimas, 12-5-14, Barcelona, p. 5.

Redacción, *Vigo se consolida como el segundo puerto de España que más crece en tráfico*, Marítimas, 6-3-14, Barcelona, p. 8.

## **Mediterráneo.**

M.A.C., *El Comité de Competitividad valida avances del plan estratégico, PortCastelló mejora la plataforma tecnológica y reduce sus costes*, Mediterráneo, 3-7-14, Castellón, p. 12.

Noelia Martínez, *Los Alcaldes exigen más inversión en infraestructuras y costas al Gobierno*, Mediterráneo, 23-7-14, Castellón, p. 2.

E. Moliner, *Fabra y los empresarios se reunirán con Montoro para exigirle más dinero*, Mediterráneo, 9-7-14, Castellón, pp. 2 y 3.

Iban Pauner, *El corredor es una realidad*, Mediterráneo, 29-5-14, Castellón, p. 7.

Redacción, *Alberto Fabra se alinea con la patronal frente al Gobierno*, Mediterráneo, 8-7-14, Castellón, p. 3.

## **Menorca Diario Insular.**

Javier Gilabert, *Puertos rebajará un 40% las tasas a los cruceros para frenar su fuga de Maó*, Menorca Diario Insular, 29-8-14, Menorca, p. 4,

Jordi González, *Paso adelante para convertir los faros de Favàritx y Punta Nati en hoteles*, Menorca Diario Insular, 18-6-14, Menorca, p. 6.

Juana Francis Pons Vila, Senadora por Menorca, *El gas natural licuado como combustible marino*, Menorca Diario Insular, 29-4-14, Menorca, p. 15.

Redacción, *Los clubs náuticos tendrán voz y voto en la gestión de APB*, Menorca Diario Insular, 14-1-14, Menorca, p. 8.

## **Nuevo Lunes.**

José Llorca Ortega, *Apuesta por la función logística e intermodal de los puertos*, Nuevo Lunes, Suplemento Especial 33 Aniversario, Tribuna de Administración Pública, 24-2-14, Madrid, p. 49.

## **Sur.**

Ignacio Lillo, *El puerto y el Ayuntamiento buscan una vía para evitar parar las obras del Cubo*, Sur, 12-8-14, Málaga, p. 4.

I. Lillo, *Los puertos andaluces se unen para exigir al Gobierno los dos corredores ferroviarios*, Sur, 29-10-13, Málaga, p. 12.

Pilar Martínez, *Las navieras de cruceros apuestan por destinos con valor histórico*, 17-3-14, Sur, Málaga, p. 11.

Redacción, *Caneda cree <<antinatural>> la falta de auditorio y pide debatir su financiación*, *El Ayuntamiento prevé tener definida en julio la colección Pompidou y el diseño del espacio*, Sur, 21-4-14, Málaga, p. 34.

Redacción, *Empresas del PTA ven opciones de negocio en el puerto*, Sur, 20-3-14, Málaga, p. 7.

Nuria Triguero, *La Autoridad Portuaria pide dos millones de euros al Estado para sufragar 40 despidos*, Sur, 5-9-13, Málaga, edición digital ( [www.diariosur.es](http://www.diariosur.es)).

### **Última Hora, Mallorca.**

R.L., *Las nuevas concesiones portuarias podrán llegar hasta los 50 años*, Última Hora, 24-12-13, Palma de Mallorca, p. 23.

### **Última Hora, Ibiza y Formentera.**

L. Aversa, *Vila debe <<valorar>> las objeciones al proyecto de la fachada marítima antes de enviarlas a la APB*, Última Hora Ibiza y Formentera, 15-3-14, Ibiza, p. 5.

Luciana Aversa, *El proyecto de reforma de la fachada marítima no contempla comercios en el edificio de es Martell*, Última Hora Ibiza y Formentera, 2-3-14, Ibiza, p. 3.

Roig/EFE, *Preocupación en los puertos deportivos por la <<brutal>> subida de las tasas del Gobierno*, Última Hora Ibiza y Formentera, 16-2-14, Ibiza, p. 8.

### **Viva Campo de Gibraltar.**

VCG, *El puerto, líder otra vez*, Viva Campo de Gibraltar, 13-2-14, Cádiz, p. 3.

VCG, *Inversión 'clarificadora'*, Viva Campo de Gibraltar, 18-7-14, Cádiz, p. 3.

E. P., *Algeciras de nuevo en el 'top 5' de los puertos*, Viva Campo de Gibraltar, 19-3-14, Cádiz, p. 4.

Redacción, *Conejo pide reforzar la conexión férrea del puerto de Algeciras*, Viva Campo de Gibraltar, 19-3-14, Cádiz, p. 7.

Redacción, *El debate sobre el ferrocarril, al pleno municipal y provincial*, Viva Campo Gibraltar, 14-7-14, Cádiz, p. 4.

Redacción, *El PSOE reclama otra vez apoyo al ferrocarril*, Viva Campo de Gibraltar, 29-5-14, Cádiz, p. 10.

Redacción, *El puerto de Tarifa, segundo en pasajeros y vehículos*, Viva Campo de Gibraltar, 17-2-14, Cádiz, p. 10.

Redacción, *El puerto y la plataforma logística se venden en Tánger*, Viva Campo de Gibraltar, 5-3-14, Cádiz, p. 6.

Redacción, *El tren cada vez más necesario*, Viva Campo de Gibraltar, 19-11-13, p. 2.

RR, *El PSOE acusa de deslealtad a Llorca y duda de la inversión*, Viva Campo de Gibraltar, 18-7-14, Cádiz, p. 3.

Rubén Rosón, *Vopak obtiene la autorización ambiental para su ampliación*, Viva Campo Gibraltar, 4-3-14, Cádiz, p. 3.

### **Viva Huelva.**

Redacción, *Dan 15 días al Gobierno para que responda sobre el tren*, Viva Huelva, 11-3-14, Huelva, p. 8.

Redacción, *Carta del Director, El Puerto de Huelva*, Viva Huelva, 5-12-14, Huelva, p. 5.

Redacción, *El puerto, inmerso en su gran proceso de cambio estratégico*, Viva Huelva, 5-12-14, Huelva, p. 5.

Redacción, *El puerto pionero en la regulación del gas*, Viva Huelva, 25-4-14, Huelva, p. 4.

## **REVISTAS ESPECIALIZADAS EN EL SECTOR PORTUARIO Y MARÍTIMO O DE ECONOMÍA APLICADA.**

### **Revista Horizontes.**

Redacción, *El sector exterior español, motor de la recuperación económica*, Revista Horizontes, Ernst & Young, S.L., 2.013, pp. 10 y 11.

### **Revista Puertos.**

V. Boluda Fox, *Los Puertos de Valencia, Si queremos que el short sea shipping progrese tendremos que abaratar los costes portuarios y crear infraestructuras especiales*, Revista Puertos número 114, Puertos del Estado, abril 2.004, Madrid, p. 19.

J. R. De la Fuente Arteagabeitia, *El Puerto de Bilbao, Vamos a potenciar nuestra presencia en zonas logísticas con enlaces ferroviarios*, Revista Puertos número 156, Puertos del Estado, marzo-abril 2.010, Madrid, pp. 48-61.

José Ramón De la Fuente Arteagabeitia, Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao, *Vamos a potenciar nuestra presencia en las zonas logísticas con enlaces ferroviarios*. Revista Puertos del Estado número 156, Puertos del Estado, marzo-abril de 2.010, Madrid, pp. 50-51.

R. Del Moral, *Los Puertos de Valencia, los puertos estamos haciendo una apuesta firme por el desarrollo sostenible*, Revista Puertos número 114, Puertos del Estado, abril de 2.004, Madrid, pp. 7-19.

E. Mayoral, *Los puertos de Las Palmas, queremos utilizar los mecanismos de la zona franca y del régimen económico especial para atraer inversores aquí*, Revista Puertos, Puertos del Estado, número 140, abril-mayo 2.007, Madrid, pp. 25-38.

M. Morón Ledro, *La Bahía de Algeciras, daremos el gran salto cuando entre en servicio Isla Verde Exterior*, Revista Puertos, Puertos del Estado, número 130, abril 2.006, Madrid, pp. 10-25.

Redacción, *Bahía de Algeciras centra la atención del sector marítimo-portuario que opera en el puerto de Rotterdam*, Revista Puertos nº 160, Puertos del Estado, enero-junio 2.011, Madrid, p. 65.

Redacción, *Cruceros a toda máquina*, Revista Puertos del Estado, nº 160, enero-junio 2.011, Madrid, p. 45.

Redacción, *Bahía de Algeciras obtiene la certificación de gestión ambiental*, Revista Puertos nº 161, Puertos del Estado, julio-septiembre de 2.011, Madrid, p. 98.

Redacción, *Bilbao primera Autoridad Portuaria con declaración de impacto ambiental*, Revista Puertos nº 161, Puertos del Estado, julio-septiembre de 2.011, Madrid, p. 67.

Redacción, *El puerto de Algeciras se presenta en Panamá*, Revista Puertos nº 159, Puertos del Estado, noviembre-diciembre de 2.010, Madrid, p. 68.

Redacción, *El puerto de Barcelona aprueba la marca de calidad “efficiency network” vinculada a la aprobación de su plan de calidad*, Revista Puertos nº 158, Puertos del Estado, septiembre-octubre de 2.010, Madrid, p. 97.

Redacción, *El puerto de Barcelona presenta sus servicios intermodales en Valladolid*, Revista Puertos nº 159, Puertos del Estado, noviembre-diciembre de 2.010, Madrid, p. 69.

Redacción, *El puerto de Bilbao se promociona en China como punto de entrada hacia Europa Atlántica*, Revista Puertos nº 158, Puertos del Estado, septiembre-octubre de 2.010, Madrid, p. 96.

Redacción, *La Autoridad Portuaria de Valencia pone en marcha el proyecto “Port Integration” dedicado a la innovación del transporte intermodal*, Revista Puertos nº 159, Puertos del Estado, noviembre-diciembre de 2.010, Madrid, p. 70.

Redacción, *La comunidad portuaria de Bilbao se presenta en el Reino Unido*, Revista Puertos nº 162, Puertos del Estado, octubre-diciembre de 2.011, Madrid, p. 58

Redacción, *La Fundación “Valencia Port” homologada como centro de formación marítima; Los puertos de Sevilla y Leixoes sondean posibilidades de formación*, Revista Puertos nº 158, Puertos del Estado, septiembre-octubre de 2.010, Madrid, p. 98.

Redacción, *La Ley del Consenso*, Revista Puertos del Estado número 157, Edición Especial, Puertos del Estado, mayo-agosto de 2.010, Madrid, pp. 7 y 8.

Redacción, *La logística un elemento clave en el transporte sostenible*, Revista Puertos nº 133, Puertos del Estado, mayo-junio de 2.006, Madrid, p. 32.

Redacción, *La plataforma telemática “e-puertobilbao” pone en marcha el nuevo servicio entréguese/admítase*, Revista Puertos nº 158, Puertos del Estado, septiembre-octubre de 2.010, Madrid, p. 89.

Redacción, *Los puertos españoles asumen los retos de la logística integral*, Revista Puertos nº 106, Puertos del Estado, mayo-junio 2.003, Madrid, p. 40.

Redacción, *Una gestión coordinada*, Revista Puertos número 162, Puertos del Estado, octubre-noviembre de 2.011, Madrid, pp. 16 y 17.

Redacción, *Valencia toda una comunidad portuaria involucrada en la sostenibilidad*, Revista Puertos nº 161, Puertos del Estado, julio-septiembre de 2.011, Madrid, pp. 72-73.

José Seguí, Director General de Autoterminal del Puerto de Barcelona. *El Puerto de Barcelona, “Para poder jugar en las grandes ligas portuarias debemos incrementar la calidad de los servicios de las terminales”*, Revista Puertos número 139, Puertos del Estado, febrero-marzo de 2.007, Madrid, pp. 24 y 26.

J. Valls i Riera, Presidente de la Autoridad Portuaria De Barcelona, *El Puerto de Barcelona, el puerto ampliado podría alcanzar los 130 millones de toneladas y 10 millones de contenedores*, Revista Puertos número 139, Puertos del Estado, febrero-marzo de 2.007, pp. 4 a 7 y de 10 a 31.

### **Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo.**

Redacción, *La Alianza P3 de Maersk, MSC y CMA-CMG conmueve el sector marítimo. Controlaría el 40% del tráfico con Asia*. Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, 'Ports&Shipping', 13-6-2.013, edición digital ([www.puertosynavieras.es](http://www.puertosynavieras.es)).

Redacción, *La Audiencia Nacional confirma la sentencia contra el cartel de transporte en el puerto de Bilbao*, Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, 'Ports&Shipping', 17-6-14, edición digital ([www.puertosynavieras.es](http://www.puertosynavieras.es)).

Redacción, *La Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras (APBA) arremete contra la regulación aplazada del Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria*, Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, 'Ports & Shipping', 4-8-14, página digital ([www.puertosynavieras.es](http://www.puertosynavieras.es)).

### **Revista del Sector marítimo.**

Redacción, *Ocean Three: Nueva alianza entre navieras*, Revista del Sector marítimo, Ingeniería naval, 10-9-14, página digital ([www.sectormaritimo.com](http://www.sectormaritimo.com)).

**RELACIÓN DE ILUSTRACIONES Y TABLAS QUE ACOMPAÑAN LOS  
DISTINTOS CAPÍTULOS DE LA PRESENTE TESIS DOCTORAL.**

# RELACIÓN DE ILUSTRACIONES Y TABLAS QUE ACOMPAÑAN LOS DISTINTOS CAPÍTULOS DE LA PRESENTE TESIS DOCTORAL.

## 1.- ÍNDICE DE ILUSTRACIONES QUE COMPLETAN LOS DIVERSOS CAPÍTULOS DE LA INVESTIGACIÓN DESARROLLADA.

**Capítulo IV**, La evolución de la Organización de los puertos del Estado, hacia una potenciación del modelo de Autoridad Portuaria.

- Ilustración 1, El ciclo de la política pública. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 200
- Ilustración 2, Organización institucional del sistema de puertos de interés general del Estado dentro del Ministerio de Fomento. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor.....Pág. 205
- Ilustración 3, Mapa del Sistema Portuario de Interés General del Estado. Fuente: Celia Tamarit de Castro, Jefa del Área de Seguridad de Puertos del Estado, *El sistema portuario español, características generales*, Puertos del Estado, 2.013, Madrid, p.8.....Pág. 217
- Ilustración 4, Composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias peninsulares o de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente..... Pág. 222
- Ilustración 5, Composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias con representante del Cabildo o Consejo Insular. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente..... Pág. 222
- Ilustración 6, Organización del Ente público Puertos del Estado. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente..... Pág. 226
- Ilustración 7, Esquema organizativo de las Autoridades Portuarias. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente..... Pág. 230
- Ilustración 8, Organización de la Comunidad Portuaria del Puerto de Barcelona integrada en la Autoridad Portuaria de Barcelona. Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la propia Autoridad Portuaria..... Pág. 235
- Ilustración 9, Cuadro de actores de la política pública portuaria que conforma las ‘comunidades portuarias’. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 240

## Capítulo V, El régimen para la gestión del sistema portuario estatal.

- Ilustración 10, Con el ‘*posicionamiento único*’, los contenedores serán inspeccionados sólo una vez por todas las Autoridades responsables. Fuente: Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB). Fotografía incluida en la página digital de la Terminal de Contenedores de Barcelona ([www.tcbcn.com](http://www.tcbcn.com)) recogida a 31-7-14..... Pág. 294
- Ilustración 11, Proyecto de ampliación del puerto de Gijón-El Musel. Fuente: Autoridad Portuaria de Gijón, *Proyecto de ampliación del puerto, presentación*. Infografía recogida en fecha 9 de mayo de 2.014. Página digital del puerto de Gijón ([www.puertogijon.es](http://www.puertogijon.es))..... Pág. 299
- Ilustración 12, Ubicación de la ampliación del puerto de Gijón-El Musel en la fachada litoral. Fuente: Autoridad Portuaria de Gijón, *Ampliación del puerto, presentación*, página digital ([www.puertogijon.es](http://www.puertogijon.es)). Infografía recogida el 10 de mayo de 2.014..... Pág. 300
- Ilustración 13, Proyecto de ampliación y mejoras del puerto de Cádiz. Fuente: Redacción, *La Junta Intermedia para que la UE financie la nueva terminal de contenedores*, página digital de Noticias de Cádiz ([www.cadiznoticias.com](http://www.cadiznoticias.com)), 29 de abril de 2.014. Infografía recogida en fecha 5 de junio de 2.014..... Pág. 303
- Ilustración 14, Proyecto de la nueva terminal de contenedores de Cádiz, Fuente: Redacción, *Puertos Andaluces: Más de la mitad de la inversión va para Cádiz*, Revista Puertos, Navieras y Transporte Marítimo, P&N, ‘*Port and Shipping*’, 9 de abril de 2.012, edición digital ([www.puertossynavieras.es](http://www.puertossynavieras.es)). Recogida el 16 de junio de 2.014..... Pág. 305
- Ilustración 15, Evolución de inversiones en ‘capacidad básica’ (abrigo, muelles y explanadas). Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.7, p. 17.....Pág. 307
- Ilustración 16, Evolución de la superficie portuaria en el sistema de puertos de interés general. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 4, p. 11..... Pág. 308
- Ilustración 17, Usos de los Muelles con calado superior a 4 metros por tipo de actividad en % sobre el total del sistema portuario. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.5, p. 16..... Pág. 311
- Ilustración 18, Número de Terminales en el sistema portuario por tipo de tráfico en 2.011. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 6, p. 12..... Pág. 311



- Ilustración 19, Evolución de la plantilla fija del conjunto de Autoridades Portuarias (en miles de trabajadores). Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 3.1, p. 54..... Pág. 313
- Ilustración 20, Distribución de la plantilla del conjunto de las Autoridades Portuarias en 2.010 según el tipo de actividad al que se adscriben, que se mantiene en 2.012. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, S-03, p. 84..... Pág. 313
- Ilustración 21, Número de Autoridades Portuarias que desarrollan un gasto significativo en “*programas de caracterización ambiental*” durante 2.012. Fuente: Elaboración propia..... Pág. 318
- Ilustración 22, Grado de implantación de sistemas de gestión ambiental en el conjunto de las Autoridades Portuarias durante 2.010 (Reglamento EMAS, Norma ISO 14001 o Certificado PERLS). Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, Ilustración 68, p. 93..... Pág. 320
- Ilustración 23, Grado de implantación de sistemas de gestión ambiental en el conjunto de las Autoridades Portuarias durante 2.012 (Reglamento EMAS o Norma ISO 14001). Fuente: Elaboración propia.....Pág. 320
- Ilustración 24, Evolución del volumen de residuos MARPOL Anexos I y V recogidos en el conjunto de Autoridades Portuarias. Fuente: <sup>1</sup> Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 4.17, p.77.....Pág. 322
- Ilustración 25, Cuadro de actores de la implementación del régimen de gestión. Fuente: Elaboración propia..... Pág. 330

**Capítulo VI**, El modelo de gestión del territorio portuario: El patrimonio de las Autoridades portuarias, la consideración urbanística de los puertos y la gestión del dominio público. Logística e intermodalidad.

- Ilustración 26, Evolución de la superficie concesionable y concesionada en el conjunto del sistema portuario (en millones de hectáreas). Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.21, p. 27. ....Pág. 395

- Ilustración 27, Porcentaje de superficie concesionada frente a concesionable en el conjunto del sistema portuario de interés general en 2.012. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.22, p. 27. ....Pág. 396
- Ilustración 28, % del total facturado a los 5 principales clientes por 19 de las 28 Autoridades portuarias. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 1.23, p. 28.....Pág. 397
- Ilustración 29, Las terminales de contenedores protagonizan una de las modalidades más avanzadas de la logística marítima. Fuente: Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB). Fotografía ofrecida por la página digital de la Terminal de Contenedores de Barcelona ([www.tcbcn.com](http://www.tcbcn.com)) a 31-7-14.....Pág. 403
- Ilustración 30, Mapa de Zonas de Actividades Logísticas de España. Fuente: Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2.013, Figura 7, p. 27. Obtenido con datos del Observatorio del Transporte Intermodal, terrestre y marítimo.....Pág. 407
- Ilustración 31, Gráfico del proyecto de Zona Franca de Sevilla. Fuente: Puerto de Sevilla y Ayuntamiento de Sevilla. Dpto. de Infografía. Vid. M. Ruesga, *Las empresas instaladas podrán ahorrar hasta un 20% en aranceles*, Diario de Sevilla, 29-7-14, Sevilla, p. 9.....Pág. 415
- Ilustración 32, Mapa de conexiones ferroportuarias de España a la RGIF. Fuente: Ministerio de Fomento, *Estrategia Logística de España*, 25 de noviembre de 2.013, Figura 4, p. 24. Datos de agosto de 2.013.....Pág. 420
- Ilustración 33, Transporte de mercancías por ferrocarril en el sector portuario. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 425
- Ilustración 34, Corredor Atlántico. Fuente: Comisión Europea, propuesta de 15 de abril de 2.013. Mapa recogido de la página digital de la Comisión Europea a 30 de noviembre de 2.013. Vid. <<TEN-T Days 2013, Connecting Europe On the move to the new Ten-t, 16-17-18 October 2013, Tallinn, Estonia>>, TENT-y Core Network Corridors.....Pág. 426
- Ilustración 35, Corredor Mediterráneo. Fuente: Comisión Europea, propuesta de 15 de abril de 2.013. Mapa recogido de la página digital de la Comisión Europea a 30 de noviembre de 2.013. Vid. <<TEN-T Days 2013, Connecting Europe On the move to the new Ten-t, 16-17-18 October 2013, Tallinn, Estonia>>, TENT-y Core Network Corridors.....Pág. 427
- Ilustración 36, ‘Corredor del Mediterrani, Actuación prioritàries’. Fuente: Redacción, *El corredor mediterrani, eix estratègic i prioritari*, El Punt Avui, 13-12-13, Barcelona, p. 58.....Pág. 430

-Ilustración 37, Línea litoral española del Corredor del Mediterráneo. Fuente: Laura Ubago, *Europa deja definitivamente fuera la conexión ferroviaria de la Costa*, Ideal de Granada, 20-11-2013, Granada, p. 16. El artículo lleva el siguiente subtítulo: ‘El puerto de Motril sufre las consecuencias de no tener tren y se queda sin ayudas europeas al no ser considerado nodo logístico’.....Pág. 432

-Ilustración 38, El ‘cuadro de actores’ de la implementación de la política logística e intermodal. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 442

## **Capítulo VII, El perfeccionamiento del régimen liberalizado de prestación de los servicios portuarios.**

-Ilustración 39, Ideas-límite del debate doctrinal en torno a la estiba. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 471

-Ilustración 40, Esquema sintético del procedimiento reglado para la obtención de la licencia para la prestación de servicios portuarios. Fuente: Elaboración propia a partir del marco normativo vigente.....Pág. 511

-Ilustración 41, Esquema completo de cuál es el procedimiento y cuáles son los documentos y títulos habilitantes para la prestación de servicios portuarios. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor.....Pág. 512

-Ilustración 42, Grandes arterias marítimas del mundo. Fuente: UNCTAD 2012. Recogido por Álvaro Rodríguez Dapena en el Estudio <<Transporte Marítimo de Corta Distancia y Ferrocarril>>, Puertos del Estado, Cádiz, 2.013, p. 11.....Pág. 515

-Ilustración 43, Rutas ‘Round the World’-Mediterráneo-África Occidental. Fuente: Puertos del Estado, 2.011. Recogido por Álvaro Rodríguez Dapena en el estudio <<Transporte Marítimo de Corta Distancia y Ferrocarril>>, Puertos del Estado, Cádiz, 2.013, p. 13.....Pág. 515

-Ilustración 44, El ‘*Majestic Maersk*’ repostando en APMT Algeciras. Fuente: Puerto de Algeciras 2.014. Vid. Redacción, *El Puerto Bahía de Algeciras firma su mejor mes de febrero*, Puerto Bahía de Algeciras Blog, 19 de marzo de 2.014, página digital (www.puertoalgeciras.org). Imagen recogida el 9-8-14.....Pág. 517

-Ilustración 45, Coste unitario del movimiento de contenedores en los principales puertos del Mediterráneo occidental y la fachada meridional del Atlántico europeo. Fuente: Eugenio Mallol, *La mayor alianza mundial da 6 meses al puerto: O baja precios o se juega 1,5 millones de contenedores*, El Mundo de Valencia, 22-11-13, p. 3. ....Pág. 519

-Ilustración 46, Terminal ‘*Noatum*’ de Valencia. Fuente: Redacción, *Noatum aplaza nueve meses las obras de habilitación de su terminal en el muelle de Valencia*, 19-10-14, Cadena de Suministro, página digital, fotografía de 2.012. Imagen recogida el 9-8-14.....Pág. 523

- Ilustración 47, Esquema de composición del accionariado de una SAGEP. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 531
- Ilustración 48, Número de operadores bonificados por cumplimiento de los referenciales de calidad establecidos para la prestación de servicios portuarios en el ejercicio 2.011. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 26, p. 32.....Pág. 536
- Ilustración 49, ‘Cuadro de actores’ relativo a la implementación de las estrategias portuarias de crecimiento fundadas en el desarrollo de servicios portuarios y comerciales. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 546

## **Capítulo VIII, El régimen económico del sistema portuario estatal.**

- Ilustración 50, El ciclo de ingresos ligados a la actividad y al dominio público portuario. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor.....Pág. 607
- Ilustración 51, Inversión pública en relación con el ‘Cash-Flow’ en el conjunto del sistema portuario. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 626
- Ilustración 52, Distribución de la inversión pública respecto del ‘Cash Flow’ por Autoridades Portuarias. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 627
- Ilustración 53, Comportamiento de la inversión privada respecto de la pública en el conjunto del sistema portuario. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 628
- Ilustración 54, Comportamiento de la inversión privada respecto de la pública en cada una de las Autoridades Portuarias en 2.011. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 629
- Ilustración 55, Evolución de la inversión pública respecto de los activos netos en %. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 630
- Ilustración 56, Total Terminal Internacional Algeciras (TTI Algeciras) en 2.011. Fuente: Redacción, *Hanjing Shipping venderá finalmente el 70% de sus acciones en TTI Algeciras*, Cadena de Suministro, 20-3-14, página digital. Fotografía de 2.011. Recogida el 14 de agosto de 2.014.....Pág. 632
- Ilustración 57, Obras del acceso ferroviario al Puerto de Alicante. Fuente: Puerto de Alicante. Publicada por F.D.G., *Fomento garantiza al Puerto la conexión ferroviaria para septiembre*, El Mundo de Alicante, 7-7-14, Alicante, p. 10.....Pág. 635
- Ilustración 58, Comportamiento de los ingresos por Tasas de actividad en relación con el Importe Neto de la Cifra de Negocio (INCEN). Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 639

- Ilustración 59, Distribución de los ingresos por Tasas de actividad respecto del importe neto de la cifra de negocio (INCN) entre las Autoridades Portuarias. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.15, p. 49.....Pág. 640
- Ilustración 60, Comportamiento de las Tasas de Ocupación respecto del Importe Neto de la Cifra de Negocio (INCN) en %. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 641
- Ilustración 61, Ingresos por Tasas de Ocupación de las Autoridades Portuarias en relación con el Importe Neto de la Cifra de Negocio (INCN), en porcentaje, durante 2.012. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 642
- Ilustración 62, La rentabilidad sobre activos en las Autoridades Portuarias durante 2.011 respecto del objetivo legal del 2,5%. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Puertos del Estado.....Pág. 643
- Ilustración 63, Comportamiento de la Deuda pública del conjunto del sistema portuario. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.....Pág. 646
- Ilustración 64, Evolución de los Gastos de Explotación frente a los Ingresos de Explotación del conjunto del sistema portuario. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Puertos del Estado.....Pág. 647
- Ilustración 65, Evolución de la Productividad (generación de Importe Neto de Negocio por empleado). Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.012*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, junio de 2.014, Ilustración 2.20, p. 52.....Pág. 648
- Ilustración 66, ‘Cuadro de actores’ relativo a la implementación de los ‘nuevos cambios’ en el régimen económico del sistema portuario. Fuente: Elaboración propia. ....Pág. 653

## **Capítulo IX, Examen de las consecuencias económicas y sociales de la política portuaria implementada.**

- Ilustración 67, Mapa de la Terminal Marítima de Zaragoza (tmZ). Fuente: Terminal Marítima de Zaragoza.....Pág. 684
- Ilustración 68, Distribución de ‘locales’ de fabricantes de automoción (CNAE09 29). Fuente: Directorio Central de Empresas, Instituto Nacional de Estadística, INE. Recogido a su vez por el *Estudio de caracterización del sector del transporte y la logística en España 2.011 UNO*, Organización Empresarial de Logística y Transporte, Ilustración 11, p. 55.....Pág. 686
- Ilustración 69, <<ChemMed Tarragona>>, el primer clúster químico del Mediterráneo y del Sur de Europa. Fuente: Redacción, *ChemMed Tarragona, El primer*

*clúster químico del Mediterráneo y del Sur de Europa*, Diari de Tarragona, Suplemento Extraordinario, 4-4-14, Tarragona, p. 2.....Página 688

-Ilustración 70, Vista general del puerto de Vigo. Fuente: Servidor de Noticias, *El puerto de Vigo mejora la operatividad de su Terminal de Contenedores*, 26-2-14, página digital ([www.servidornoticias.com](http://www.servidornoticias.com)). Recogida el 14-8-14.....Pág. 690

-Ilustración 71, Ingenio de la flota offshore en el puerto de la Luz (Las Palmas): El ‘Sapura Diamante’, barco ‘supply’ o de asistencia técnica. Fuente: A.O, *El Gobierno debate hoy la ampliación de las concesiones portuarias a 50 años*, Las Provincias-Diario Las Palmas, 6-6-14, p. 4. Foto de José Carlos Guerra.....Pág. 694

-Ilustración 72, Ingenio de la flota offshore en el puerto de La Luz (Las Palmas): El ‘Transshelf’ que transporta una plataforma petrolera en altamar. Fuente: A.O, *El Gobierno debate hoy la ampliación de las concesiones portuarias a 50 años*, La Provincia-Diario Las Palmas, 6-6-14, p. 4. Foto de Juan Carlos De Castro.....Pág. 690

-Ilustración 73, Obras de la 3ª fase de Punta Langosteira: 2ª fase del contradique, nuevas explanadas y muelle, en amarillo. Fuente: José Calviño, *Pemex traslada compañías a España y podría relanzar su gran fortín gallego para la UE*, El Correo Gallego, 3-7-14, Santiago de Compostela, p. 20. Vid también Redacción, *A Coruña gastará en Langosteira otros 47 millones para abrigar un “puerto de refugio”*, Faro de Vigo, 2-7-14, Vigo, p. 7.....Pág. 701

-Ilustración 74, Delimitación de áreas del Puerto Exterior de A Coruña. Fuente: Economía Digital, *Puerto A Coruña, Los precios en el puerto exterior entre los más competitivos del mercado*, 23-3-14, Economía digital, página digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)). Infografía recogida el 3-7-14.....Pág. 702

-Ilustración 75, Puerto exterior de Ferrol. Fuente: Cadena de Suministro (CdS), *Ferrol otorga la concesión a ENCE para manipular productos forestales en el puerto exterior*, 5-9-12, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). Imagen recogida el 9-8-14.....Pág. 704

-Ilustración 76, Obras de ampliación del Canal de Panamá. Fuente: El Confidencial Digital, *Sacyr carga contra Panamá: Licencias municipales y tasas del Medio Ambiente han provocado sobrecostes en las obras del Canal*, 3-1-14, página digital ([www.elconfidencialdigital.com](http://www.elconfidencialdigital.com)). Imagen recogida el 14-8-14.....Pág. 710

-Ilustración 77, La evolución de los barcos portacontenedores. Fuente: E. Sanz, *Tres puertos españoles, entre el top 20 que se disputa el ‘boom’ del comercio marítimo*, El Confidencial, 22-11-13, página digital ([www.elconfidencial.com](http://www.elconfidencial.com)). Infografía recogida el 11-8-14.....Pág. 711

-Ilustración 78, El Canal de Suez conecta el Mar Rojo con el Mediterráneo. Fuente: La Jornada, por un periodismo objetivo y pluralista, *Al igual que Panamá, Egipto ampliará el Canal de Suez*, 7-8-14, página digital ([www.lajornadanet.com](http://www.lajornadanet.com)). Imagen recogida el 14-8-14.....Pág. 712

-Ilustración 79, Proyecto de red logística piloto de GNL a buques en el Mediterráneo Occidental. Fuente: P. Pérez, C. Pérez, J. Pey, N. Pérez y P. Jiménez, *Plan Ápice Barcelona, Mitigación de emisiones marítimas y portuarias para la mejora de la*

- calidad del aire*, febrero de 2.013, Centro Mediterráneo EUCC, CSIC-IDAEA y Universidad de Murcia, figura 3.7, p. 27.....Pág. 716
- Ilustración 80, Ámbito geográfico del proyecto <<Acción Costa>>. Fuente: Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T). Mapa recogido por la página digital <compromisorse.com>> sobre responsabilidad social corporativa con fecha 3/04/2012, visto como infografía el 10 de junio de 2.014. También empleado por P. Pérez, C. Pérez, J. Pey, N. Pérez y P. Jiménez, *Plan Ápice Barcelona, Mitigación de emisiones marítimas y portuarias para la mejora de la calidad del aire*, febrero de 2.013, Centro Mediterráneo EUCC, CSIC-IDAEA y Universidad de Murcia, figura 3.6, p. 25.....Pág. 717
- Ilustración 81, Áreas de control de emisiones (SECAs) definidas por la OMI en Norteamérica y el Norte de Europa y de posible definición en un futuro próximo. Fuente: DNV-Wold-ECA (www.green4sea.com), recogido como infografía el 23 de febrero de 2.015. Vid. también *Maritime Propulsion, SOx Emission Controlled Areas (SECAs)*, infografía vista a 10 de junio de 2.014.....Pág. 719
- Ilustración 82, Muelle de gránulos líquidos de la dársena de Escombreras. Puerto de Cartagena. Fuente: Veinte Pies, Redacción Foro, *El tráfico del puerto de Cartagena crece un 52% en el primer trimestre del año, superando los 10,3 millones de toneladas frente a los 6,9 millones del mismo período del año anterior*, página digital (www.veintepies.com), 5-6-12. Imagen recogida el 10-8-14.....Pág. 726
- Ilustración 83, Evolución de las exportaciones españolas de bienes y servicios en millones de euros (M€). Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística. Vid. también Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), *Sector Exterior 2000-2013*, CEOE, mayo 2.014, p. 6....Pág. 727
- Ilustración 84, Distribución geográfica de las exportaciones españolas en 2.013. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Competitividad. Vid. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), *Sector Exterior 2000-2013*, Servicios de Estudio y Economía, mayo 2.014, p. 16.....Pág. 728
- Ilustración 85, Crecimiento acumulado de la exportación de bienes y servicios entre 2.000 y 2.013. Fuente: Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), *Sector Exterior 2000-2013*, Servicios de Estudios y Economía, mayo 2.014, p. 11. Obtenido a partir de datos de la Comisión Europea y AMECO (Anual Macroeconomic Database).....Pág. 728
- Ilustración 86, Evolución del tráfico marítimo exterior y nacional en el sistema portuario de interés general del Estado en millones de toneladas (Mt). Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General Año 2.012*, 1ª edición, Puertos del Estado, junio de 2.014, Ilustración 1.14, p. 21. Vid. también la información suministrada por David Valera *El déficit comercial se duplica por el frenazo de las exportaciones*, La Verdad de Cartagena, 19-8-14, Cartagena, p. 28. Y por Redacción, *Las importaciones de Vigo y la provincia crecen un 32%*, Atlántico, 20-8-14, Vigo, p. 28.....Pág. 729

- Ilustración 87, ‘*Barcelona Europe South Terminal*’ (Terminal BEST). Fuente: Gavin van Marle, *Amid Spain’s pain a new box hub blooms*, 27-9-12, The Loadstar, ‘*Making sense of the supply chain*’, página digital ([www.theloadstar.co.uk](http://www.theloadstar.co.uk)). Ilustración recogida el 8-8-14.....Pág. 732
- Ilustración 88, Cruceros en el puerto de Santa Cruz de Tenerife. Fuente: Cadena de Suministro (CdS), *El Puerto de Santa Cruz de Tenerife recibirá en el mes de noviembre 129.000 cruceristas*, 2-11-2012, página digital ([www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)). Recogido el 29-8-14.....Pág. 737
- Ilustración 89, Evolución de tráfico de cruceristas en España (en millones de pasajeros). Fuente: Redacción, *Cruceros a toda máquina*, Revista Puertos del Estado, número 160, enero- junio 2.011, Madrid, p. 45. Completado con datos de puertos del Estado de 2.014.....Pág. 738
- Ilustración 90, Beneficios económicos del turismo de cruceros (porcentaje de los 5 primeros países respecto del total europeo). Fuente: Cruise Lines International Association (CLIA) Europe, *Contribution of Cruise Tourism to the Economics of Europe 2014*, Figure 8.6, p. 26.....Pág. 739
- Ilustración 91, Gasto directo de la industria del crucero en Europa durante 2.013. Fuente: Cruise Lines International Association (CLIA) Europe, *Contribution of Cruise Tourism to the Economics of Europe 2014*, Figure 1.1, p. 9.....Pág. 740
- Ilustración 92, Actividad crucerística en el puerto de Palma de Mallorca. Fuente: Por Diario de Mallorca, *Tres cruceros con casi 8.000 turistas coinciden en el puerto de Palma*, 27-1-14, Mallorca actual, página digital ([www.mallorcaactual.com](http://www.mallorcaactual.com)). Recogido el 29-8-14.....Pág. 744
- Ilustración 93, ‘Muelle Adosado’ del puerto de Barcelona. Fuente: Agencia EFE, 2.014. Incluido como ilustración de Cristina Farrés, *Barcelona se consolida como el cuarto puerto mundial de cruceros*, 7-2-14, Barcelona ‘O2B’ página digital ([www.O2b.com](http://www.O2b.com)). Recogido el 29-8-14.....Pág. 746
- Ilustración 94, El cubo del puerto de Málaga, sede del ‘*Centro Pompidou*’. Fuente: Archivo personal, foto tomada por quien suscribe las presentes líneas el 10-4-15.....Pág. 751
- Ilustración 95, Proyecto de urbanización de la ‘Marina de A Coruña’. Fuente: Redacción, Puerto A Coruña, Consejo de la Autoridad Portuaria aprueba el proyecto de urbanización de la Marina, 1-4-14, Economía digital, edición digital ([www.economiadigital.es](http://www.economiadigital.es)). Infografía recogida el 3-7-14.....Pág. 752
- Ilustración 96, Detalle de la reordenación de la fachada marítima de Ibiza. Fuente: Autoridad Portuaria de Baleares, *Remodelación de la “fachada marítima” del puerto de Eivissa*, Ports de Balears, 3-3-14, Eivissa, portal digital ([www.portsdebalears.com](http://www.portsdebalears.com)), p. 17.....Pág. 754
- Ilustración 97, Ubicación del proyecto ‘*Sevilla Park Arena*’. Fuente: Google Earth, 2.014. Incluido en Redacción, *¿Qué pasos tiene que dar el proyecto <<Sevilla Park Arena>>?*, ABC (Edición Sevilla), 25-4-14, edición digital ([www.sevilla.abc.es](http://www.sevilla.abc.es)). Recogido el 14-8-14.....Pág. 756



## **2.- ÍNDICE DE TABLAS DE POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON LA FORMULACIÓN O LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA.**

**Capítulo IV**, La evolución de la Organización de los puertos del Estado, hacia una potenciación del modelo de Autoridad Portuaria.

-Tabla de posiciones 1, Posiciones de los distintos actores en relación con la formulación de la política pública portuaria de organización. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 212 y 213

-Tabla de posiciones 2, Posiciones de los distintos actores en relación con la evaluación de la política pública portuaria organizativa. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 253 a 255

**Capítulo V**, El régimen para la gestión del sistema portuario estatal.

-Tabla de posiciones 3, Posiciones de los distintos actores en relación con la formulación de la política pública portuaria sobre la gestión. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 273 a 275

-Tabla de posiciones 4, Posiciones de los distintos actores en relación con la evaluación del régimen de gestión de la política pública portuaria. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 338 a 340

**Capítulo VI**, El modelo de gestión del territorio portuario: El patrimonio de las Autoridades portuarias, la consideración urbanística de los puertos y la gestión del dominio público. Logística e intermodalidad.

-Tabla de posiciones 5, Posiciones de los distintos actores en relación con la formulación de la política pública portuaria sobre gestión del dominio público portuario. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 367 a 369

-Tabla de posiciones 6, Posiciones de los distintos actores en relación con la evaluación de la política pública portuaria de gestión del territorio. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 452 a 455

**Capítulo VII,** El perfeccionamiento del régimen liberalizado de prestación de los servicios portuarios.

-Tabla de posiciones 7, Posiciones de los distintos actores en relación con la formulación de la política pública portuaria sobre prestación de servicios portuarios. La intermodalidad y la logística. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 494 a 497

-Tabla de posiciones 8, Posiciones de los distintos actores en relación con la evaluación de la política pública de los servicios portuarios. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 561 a 565

**Capítulo VIII,** El régimen económico del sistema portuario estatal.

-Tabla de posiciones 9, Posiciones de los distintos actores en relación con la formulación de la política pública portuaria sobre el régimen económico. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 598 a 600

-Tabla de posiciones 10, posiciones de los distintos actores en relación con la evaluación de la política pública portuaria en materia económica. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 669 a 672

### **3.- ÍNDICE DE TABLAS EXPOSITIVAS QUE ACOMPAÑAN LOS DISTINTOS CAPÍTULOS DEL PRESENTE ESTUDIO DOCTORAL.**

**Capítulo IV,** La evolución de la Organización de los puertos del Estado, hacia una potenciación del modelo de Autoridad Portuaria.

-Tabla expositiva 1, Cuadro de actores que participó ante la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados el 2 de diciembre de 2.009. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 186 y 187

-Tabla expositiva 2, Análisis DAFO sobre el modelo organizativo de Autoridad Portuaria. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 215 y 216

-Tabla expositiva 3, Composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias a partir de 1.997. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa aprobada en 1.997.....Págs. 218 y 219

-Tabla expositiva 4, Composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias a partir de 2.010. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.....Pág. 220

## **Capítulo V, El régimen para la gestión del sistema portuario estatal.**

- Tabla expositiva 5, Análisis DAFO sobre la gestión portuaria. Fuente: Elaboración propia..... Página 276
- Tabla expositiva 6, Modelo <<Land-Lord>>, participación público-privada. Fuente: Puertos del Estado, Memoria de Sostenibilidad (MS) 2.011.....Pág. 289
- Tabla expositiva 7, Infraestructura y capacidad portuaria, principales actuaciones finalizadas durante 2.010. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.010*, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, Madrid, septiembre de 2.012, p. 27.....Págs. 308 y 309
- Tabla expositiva 8, Infraestructura básica y capacidad portuaria, principales actuaciones finalizadas durante 2.011. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.011*, Ministerio de Fomento, 1ª edición, Madrid, noviembre de 2.013, Ilustración 4, p. 13.....Pág. 309
- Tabla expositiva 9, Infraestructura y capacidad portuaria, principales actuaciones en fase de ejecución a 31 de diciembre de 2.010. Fuente: Puertos del Estado, *Memoria de Sostenibilidad del Sistema de Puertos de Interés General del Estado 2.010*, Ministerio de Fomento, 1ª edición, Madrid, septiembre de 2.012, p. 27.....Págs. 309 y 310
- Tabla expositiva 10, Esquema de tareas de seguridad y protección que desarrollan las Autoridades Portuarias. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 323 y 324

## **Capítulo VI, El modelo de gestión del territorio portuario: El patrimonio de las Autoridades portuarias, la consideración urbanística de los puertos y la gestión del dominio público. Logística e intermodalidad.**

- Tabla expositiva 11, Análisis DAFO sobre la gestión del territorio portuario. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 371 y 372
- Tabla expositiva 12, La incidencia del planeamiento espacial portuario en el urbanístico de la zona de servicio resulta evidente. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 381
- Tabla expositiva 13, Instrumentos de planeamiento sectorial portuario. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 385
- Tabla expositiva 14, Instrumentos de planeamiento urbanístico aplicables al puerto. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 385
- Tabla expositiva 15, Caracteres de la logística actual (I). Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de contenidos de la <<Estrategia Logística de España>>, Figura 1. *Tendencias actuales en la logística*, 25 de noviembre de 2.013, p. 8.....Pág. 399

-Tabla expositiva 16, Caracteres de la logística actual (II). Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de contenidos de la Estrategia Logística de España, Figura 1. *Tendencias actuales en la logística*, 25 de noviembre de 2.013, p. 8.....Pág. 399

## **Capítulo VII, El perfeccionamiento del régimen liberalizado de prestación de los servicios portuarios.**

-Tabla expositiva 17, Servicios portuarios en la LREYPSPIG 48/2.003. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 475

-Tabla expositiva 18, Servicios portuarios según el anteproyecto de ley de 2.005 (titularidad pública, prestados mediante el otorgamiento de concesiones). Fuente: Elaboración propia.....Pág. 478

-Tabla expositiva 19, Análisis DAFO sobre la prestación de servicios portuarios. Fuente: Elaboración propia.....Págs. 499 y 500

-Tabla expositiva 20, Evolución del esquema organizativo del servicio portuario de estiba y desestiba. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 505

-Tabla expositiva 21, Tipos de servicios prestados por el puerto. Fuente: Puertos del Estado, Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario de Interés General 2.010, 1ª edición, Organismo Público Puertos del Estado, septiembre 2.012, p. Tabla 1, p. 37.....Págs. 508 y 509

## **Capítulo VIII, El régimen económico del sistema portuario estatal.**

-Tabla expositiva 22, Clases de tasas portuarias en la LREYPSPIG 48/2.003. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 582

-Tabla expositiva 23, Tasas Portuarias en el anteproyecto de Ley de 2.005. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 586

-Tabla expositiva 24, Análisis DAFO sobre el régimen económico de la política portuaria. Fuente: Elaboración propia.....Pág. 603

-Tabla expositiva 25, Recursos Económicos de las Autoridades Portuarias (TRLPEMM, Real Decreto Legislativo 2/2.011 de 5 de septiembre). Fuente: Elaboración propia.....Pág. 606

-Tabla expositiva 26, Tasas Portuarias en el TRLPEMM de 2.011. Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa en vigor.....Pág. 610

-Tabla expositiva 27, Fondo de compensación interportuario 2.013. Fuente: Ministerio de Fomento.....Págs. 622 y 623

-Tabla expositiva 28, Autoridades portuarias con rentabilidades negativas en 2.012 y 2.013. Fuente: Puertos del Estado.....Pág. 644

-Tabla expositiva 29, Autoridades portuarias con rentabilidades positivas en 2.012 y 2.013. Fuente: Puertos del Estado.....Págs. 644 y 645

## **Capítulo IX,** Examen de las consecuencias económicas y sociales de la política portuaria implementada.

-Tabla expositiva 30, Ranking de valoración de las terminales portuarias para tráfico rodado en 2.013. Fuente: Resumen Ejecutivo Puertos del Estado 2.013, ANFAC, Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones, septiembre 2.014, p.5.....Pág. 685

-Tabla expositiva 31, Puertos líderes de cruceros en Europa (en miles de pasajeros). Fuente: Cruise Lines International Association (CLIA) Europe, *Contribution of Cruise Tourism to the Economics of Europe 2014*, Table 4.1, p. 12.....Pág. 735

-Tabla expositiva 32, Cruceristas en los puertos españoles. Fuente: Puertos del Estado, *Seatrade Miami 2014: Los puertos españoles presentan su oferta crucerista en la mayor feria del mundo, Los puertos españoles suman 7,6 millones de cruceristas en 2.013*, Nota de Prensa del Ministerio de Fomento, 4-3-14, Madrid, p. 2.....Pág. 736

-Tabla expositiva 33, Puertos de cruceros líderes a nivel mundial (en millones de dólares generados). Fuente: Redacción, *World's Top Ten Cruise Ports for 2013*, Cruise Market Watch, 14-3-14, portal digital ([www.cruisemarketwatch.com](http://www.cruisemarketwatch.com)).....Pág. 745

## **ANEXOS.**

## ANEXO I

### DATOS ECONÓMICOS FACILITADOS POR LA AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS.

Como representante de la **Autoridad Portuaria de Las Palmas**, **D. Miguel Ángel Adam Muñoz**, del Departamento de Estadística, por delegación de su Presidente, **D. Luis Ibarra Betancort**, mediante la respuesta dada el 28 de enero de 2.014 al cuestionario enviado por quien redacta las presentes líneas, reveló una situación financiera equilibrada del referido ente público ubicado en la Provincia de Las Palmas al ofrecer un cuadro detallado de cuáles eran los principales indicadores económicos del mismo. Pues bien, el referido cuadro financiero, como ya advertí en la exposición del Capítulo VIII, merecía ser ofrecido como documentación complementaria en un apartado específico, como ejemplo de la complejidad de los datos que maneja un Organismo portuario de interés general a la hora de elaborar su propia estrategia financiera. De modo que la información facilitada a este respecto (como respuesta específica a las preguntas: “**10.- ¿Cuál es la realidad financiera del puerto en la actualidad? ¿Qué perspectivas existen en el futuro próximo para lograr la mayor rentabilidad de los activos con los que cuenta?**” que componían el cuestionario), constituye el presente <<**Anexo de datos económicos facilitados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas**>>.

En concreto, **D. Miguel Ángel Adam Muñoz** afirmó que creía que la realidad financiera de la Autoridad Portuaria de Las Palmas quedaba fácil y gráficamente ilustrada con los cuadros que se exponen a continuación:

ACTIVO		PASIVO	
ACTIVO NO CORRIENTE		PATRIMONIO NETO	
749.006.585		571.897.332	
94,30%		72,00%	
		PASIVO NO CORRIENTE	
		179.015.868	
		22,54%	
ACTIVO CORRIENTE		PASIVO CORRIENTE	
CLIENTES 2,48%	45.264.754	3,57% DEUDAS C/P ENT.CRED.	
INV.FIN.C/P 1,38%		0,33% ACREED. COMERC.	
TESORERIA 0,42%	5,70%	1,55% OTROS	
OTROS 1,42%			



Activo	Nota	2012	2011		
<b>Inmovilizado intangible</b>	<b>Nota 5</b>	<b>357.473</b>	<b>486.732</b>		
Patentes, licencias, marcas y similares		1.228	2.460		
Aplicaciones informáticas		356.245	484.272		
<b>Inmovilizado material</b>	<b>Nota 6</b>	<b>452.231.678</b>	<b>452.209.651</b>		
Terrenos y construcciones		425.666.732	383.427.554		
Instalaciones técnicas, maquinaria, utillaje, mobiliario y otro inmovilizado material		11.134.788	12.582.990		
Inmovilizado en curso y anticipos		15.430.158	56.199.107		
<b>Inversiones inmobiliarias</b>	<b>Nota 7</b>	<b>294.557.491</b>	<b>288.105.565</b>		
Terrenos		218.580.975	218.580.975		
Construcciones		75.976.516	69.524.590		
<b>Inversiones financieras a largo plazo</b>	<b>Nota 11</b>	<b>987.776</b>	<b>912.900</b>		
Créditos a terceros		987.776	912.900		
<b>Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar</b>	<b>Nota 11</b>	<b>872.167</b>	<b>816.571</b>		
Clientes por ventas y prestaciones de servicios (superior al ciclo de explotación)		872.167	816.571		
<b>Total activos no corrientes</b>		<b>749.006.585</b>	<b>742.531.419</b>		
<b>Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar</b>	<b>Nota 11</b>	<b>30.958.651</b>	<b>31.285.927</b>		
Clientes por ventas y prestaciones de servicios corto plazo		17.188.843	21.607.384	<b>Activos corrientes</b>	<b>2012 45.264.754 2011 36.657.617</b>
Clientes, empresas del grupo y asociadas corto plazo		1.153.089	1.152.999	<b>Total activo</b>	<b>794.271.339 779.189.036</b>
Deudores varios		222.217	258.607		<b>5,70% 4,70%</b>
Personal		343.514	316.427		
Otros créditos con las Administraciones Públicas		1.422.041	7.950.510		
Subvenciones de Capital Fondos Feder		10.628.947	-		
<b>Inversiones financieras a corto plazo</b>	<b>Nota 11</b>	<b>10.957.727</b>	<b>4.025.018</b>		
Créditos a empresas		957.727	25.018		
Otros activos financieros		10.000.000	4.000.000		
<b>Efectivo y otros activos líquidos equivalentes</b>	<b>Nota 13</b>	<b>3.348.376</b>	<b>1.346.672</b>		
Tesorería		3.348.376	1.346.672		
<b>Total activos corrientes</b>		<b>45.264.754</b>	<b>36.657.617</b>		
<b>Total activo</b>		<b>794.271.339</b>	<b>779.189.036</b>		

<i>Patrimonio Neto y Pasivo</i>	<i>Nota</i>	<i>2012</i>	<i>2011</i>
<b>Fondos propios</b>	<b>Nota 14</b>	<b>385.460.399</b>	<b>385.340.358</b>
Patrimonio			
Patrimonio escriturado		358.768.434	358.768.434
Resultados de ejercicios anteriores			
Remanente		26.571.924	28.094.682
Resultado del ejercicio		120.041	-1.522.758
<b>Subvenciones, donaciones y legados recibidos</b>	<b>Nota 15</b>	<b>186.436.933</b>	<b>178.415.884</b>
<b>Total patrimonio neto</b>		<b>571.897.332</b>	<b>563.756.242</b>
<b>Provisiones a largo plazo</b>	<b>Nota 16</b>	<b>30.099.295</b>	<b>26.717.999</b>
Obligaciones por prestaciones a largo plazo al personal		91.824	97.824
Otras provisiones	<b>Nota 17</b>	30.007.471	26.620.175
<b>Deudas a largo plazo</b>	<b>Nota 19</b>	<b>148.916.573</b>	<b>151.192.218</b>
Deudas con entidades de crédito		128.600.815	137.065.304
Derivados	<b>Nota 12</b>	18.697.572	12.664.623
Otros pasivos financieros		1.618.186	1.462.291
<b>Total pasivos no corrientes</b>		<b>179.015.868</b>	<b>177.910.217</b>
<b>Provisiones a corto plazo</b>	<b>Nota 17</b>	-	<b>160.716</b>
Otras provisiones		-	160.716
<b>Deudas a corto plazo</b>	<b>Nota 19</b>	<b>28.739.221</b>	<b>22.782.257</b>
Deudas con entidades de crédito		21.255.402	17.356.972
Otros pasivos financieros		7.483.819	5.425.285
<b>Deudas con empresas del grupo y asociadas a corto plazo</b>	<b>Nota 19</b>	<b>1.181.383</b>	<b>28.383</b>
<b>Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar</b>	<b>Nota 19</b>	<b>13.437.535</b>	<b>14.551.221</b>
Acreedores varios		2.642.404	3.580.768
Personal (remuneraciones pendientes de pago)		181.559	166.492
Otras deudas con las Administraciones Públicas		6.131.749	7.085.496
Anticipos de clientes		4.481.823	3.718.465
<b>Total pasivos corrientes</b>		<b>43.358.139</b>	<b>37.522.577</b>
<b>Total patrimonio neto y pasivo</b>		<b>794.271.339</b>	<b>779.189.036</b>

	<i>2012</i>	<i>2011</i>
<b>Acreedores varios</b>	<b>2.642.404</b>	<b>3.580.768</b>
<b>Deuda Bancaria</b>		
<b>Deudas a largo plazo</b>	<b>148.916.573,00</b>	<b>151.192.218,00</b>
<b>Deudas a corto plazo</b>	<b>28.739.221</b>	<b>22.782.257</b>
<b>Total Deuda Bancaria</b>	<b>177.655.794</b>	<b>173.974.475</b>
	<b>1,49%</b>	<b>2,06%</b>

Por lo demás, respecto al futuro próximo, el **Sr. Adam Muñoz** comentó que para lograr la mayor rentabilidad de los activos, ante la ductibilidad de escenarios previstos, parecía conveniente ofrecer algunas consideraciones que ya habían quedado plasmadas en el correspondiente Plan de Empresa:

## 2013

Ante la bajada de tráfico experimentado durante este año, fundamentalmente en el tránsito internacional, y como ya se tenía previsto de alguna manera cuando se elaboró el Plan de Empresa 2013, las medidas que se adoptaron en ese momento y que están siendo llevadas a la práctica para que nuestra cuenta de resultados no se vea negativamente afectada, son las siguientes:

- Subida de coeficiente corrector de la tasa de la mercancía (T1) del 1,03 a 1,30.
- Reducción de bonificaciones.

Cruceros del 40% al 35% en la Tasa del buque (T1) y Tasa del Pasaje (T2)

TMCD (Tráfico marítimo de corta distancia) del 40% al 20% en la tasa de la Mercancía

- Política de austeridad en gastos de explotación y gastos de personal.
- Disminución del endeudamiento.
- Incentivar tráfico de reparaciones navales y cruceros.

## 2014

El próximo año ante la entrada en vigor de la nueva valoración de los terrenos a la baja, y la bajada establecida por el Gobierno de todas las tasas, que afectará en su conjunto muy considerablemente y negativamente en nuestra cifra neta de negocio, se han propuesto y aprobado en el Plan de Empresa 2014 una serie de medidas que han de servir para mantener equilibrados nuestros resultados, y son las que a continuación resumimos:

-Reducción bonificaciones.

Cruceros del 35% al 30% en la Tasa del Buque y Tasa del pasaje.

Buques en reparación del 40% al 35% a los buques cuya estancia sea inferior a 7 días y del 11% al 6% a los buques cuya estancia sea superior a 7 días.

-Política de austeridad en gastos de explotación y gastos de personal.

-Disminución del endeudamiento.

-Incentivar tráfico de reparaciones navales.

Para incentivar tráfico de reparaciones navales de grandes buques OFF-SHORE se pretende otorgar en concesión durante este año superficies cuyo destino sea las instalaciones adecuadas para atender este tipo de tráfico.

-Incentivar tráfico de cruceros.

Para consolidar e incrementar el tráfico de cruceros se han adjudicado y sacado a licitación obras de mejora de los accesos y zona de atraque de los buques.

-Incentivar tráfico en tránsito marítimo internacional.

Para mantener e incrementar el tráfico en tránsito internacional se ha establecido una nueva bonificación a las terminales Marítimas de mercancías de hasta un 30% en la tasa de ocupación, y por otro lado se han incrementado las bonificaciones a la Tasa del buque y de la mercancía para este tipo de tráfico.

## **ANEXO II**

### **MODELO DE ENTREVISTA INICIAL CON PUERTOS DEL ESTADO.**

**PROYECTO DE TESIS DOCTORAL SOBRE EL SISTEMA PORTUARIO DEL ESTADO.**

**AUTOR: D. MANUEL ESTEPA MONTERO.**

**FECHA: 10 DE MAYO DE 2.013.**

**A) Exponer el objeto de la investigación:** El sistema de puertos del Estado como política pública.

**B) Se plantea un estudio global del sistema y, a la vez, de 5/6 puertos** para analizar cómo se desarrolla la política pública en cada uno de los siguientes ámbitos que aborda la Ley de Puertos.

- 1) Organización.
- 2) Régimen presupuestario, tributario, patrimonial, de funcionamiento y control.
- 3) Régimen de planificación y construcción de puertos de interés general.
- 4) Prestación de servicios.
- 5) Régimen económico.

#### **C) Medios de investigación**

- Bibliografía
- Informes
- Revistas especializadas
- Actas o documentación de los entes portuarios que se puedan consultar.
- Entrevistas.

#### **D) Modelo de entrevistas con actores públicos y privados.**

**E) Documentos que podrían ser de utilidad.**

**-Actas de las reuniones de los órganos.**

Consejo Rector de Puertos del Estado

Consejo Consultivo de Puertos del Estado.

Consejo de Administración e las Autoridades Portuarias.

Consejos de Navegación y Puerto.

**-Documentos propios de la actividad planificadora.**

Marco Estratégico del sistema portuario de interés general.

Planes Estratégicos.

Planes Directores de Infraestructuras.

Planes de Empresa/ Programas de Actuación Plurianuales/Presupuestos de Explotación.

**-Documentos propios de la actividad de control de la actividad económica y financiera.**

Planes de control de Puertos del Estado.

Informes de control de las Autoridades Portuarias.

**-Documentos relativos a los servicios portuarios.**

Observatorio Permanente del Mercado de Servicios Portuarios.

Comité de Servicios Portuarios (Informe anual de competitividad, respuestas a las consultas formuladas)

Actuaciones del artículo 125 LPEMM.

**-Otra documentación que pudiera ser de interés relativa:**

Al Fondo de Compensación Interportuario.

Utilización del dominio público portuario.

**F) Se precisa específicamente.**

-Una autorización para entrar en la Biblioteca o archivo.

-Una persona que me facilite la documentación que se estime necesaria en relación con Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias.

-Una persona que sirva de enlace para el envío y respuesta de los modelos de entrevista con:

Presidente de Puertos del Estado.

Presidente de Autoridades Portuarias.

Representantes de Armadores.

Representantes de embarcaciones deportivas.

Prestadores de servicios portuarios.

Usuarios del puerto.

Trabajadores.

## **ANEXO III**

### **MODELO DE ENTREVISTA PARA EL PRESIDENTE DE PUERTOS DEL ESTADO.**

El presente cuestionario pretende obtener información relevante de cara a la realización de un proyecto doctoral de investigación realizado por la Universidad Complutense de Madrid sobre el sistema de puertos de interés general del Estado. La finalidad es la de lograr un conocimiento real sobre el objeto de cada una de las preguntas formuladas más allá del desarrollo formal o legal previsto por la normativa vigente.

El resultado se utilizará exclusivamente con fines académicos.

- 1.- ¿Qué opinión le merece la situación actual del conjunto del sistema de puertos de interés general del Estado? ¿Qué perspectivas de futuro tiene?
- 2.- ¿Desde el punto de vista organizativo, el organismo público puertos del Estado ha desarrollado todo el esquema de órganos que prevé la Ley de Puertos? ¿Qué órganos no se han implantado todavía?
- 3.- ¿Qué le parece la regulación actual, con presencia de representantes de las distintas Administraciones públicas y de agentes sociales, en el Consejo de Administración de cada Autoridad Portuaria? ¿Permite una toma de decisión centrada en los intereses de cada puerto y del conjunto de los puertos del Estado? ¿Evita los problemas que podrían plantearse en el diálogo institucional con otras Administraciones como las distintas Comunidades Autónomas o el Ayuntamiento más próximo?
- 4.- Cómo participan en el desenvolvimiento del sistema portuario los sindicatos de los trabajadores, los representantes de los armadores y de los consignatarios y de los demás agentes involucrados en la actividad portuaria. ¿El diálogo con ellos se articula principalmente a través de su presencia en el Consejo de Administración y en las mesas de negociación de las distintas Autoridades Portuarias?
- 5.- ¿Qué composición y funcionalidad tienen, en la práctica, los Consejos de Navegación y Puerto de las Autoridades Portuarias?

**6.-** ¿Qué le parece el nuevo sistema de impugnación de los actos de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias que se aparten de lo acordado en el Plan de Empresa o que infrinjan la Ley de puertos que legitima exclusivamente a la Comunidad Autónoma y a Puertos del Estado, del art. 35 TRLPEMM?

**7.-** ¿Qué contenido esencial tienen los “*planes de control / los informes de control*” del art. 40 TRLPEMM?

**8.-** En cuanto el régimen de gestión del dominio público portuario, ¿Cuál es el panorama existente en la actualidad? ¿Se utiliza eficientemente el suelo disponible? ¿Qué tipo de autorizaciones y de concesiones predomina? ¿Qué cuestiones de interés se han planteado más frecuentemente en relación con los títulos habilitantes?

**9.-** ¿En cuanto a la planificación portuaria, han aprobado el Ministerio de Fomento y Puertos del Estado todos los instrumentos de planeamiento que prevé el Texto Refundido de la Ley de Puertos, incluido el Marco Estratégico? ¿Es útil el sistema de planeamiento?

**10.-** ¿Qué sistemas existen de control del cumplimiento de los distintos planes aprobados (Planes Estratégicos, Planes de Empresa, Plan Director de Infraestructuras, Orden de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, Plan Especial del Puerto) aparte del que realiza la Intervención General del Estado y el Tribunal de Cuentas en relación con la ejecución del presupuesto?.

**11.-** ¿Qué relevancia ha tenido hasta el momento el ‘*Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios*’, del artículo 123 TRLPEMM?

**12.-** ¿Los ‘*Comités de Servicios Portuarios de los diferentes Consejos de Navegación y Puerto*’, previstos en el artículo 124 TRLPEMM, en qué medida están aportando información relevante para conocer la competitividad existente en las distintas Autoridades Portuarias?

**13.-** ¿Qué aplicación ha tenido el régimen de supervisión y promoción de la competencia que ha de desarrollar Puertos del Estado, conforme al artículo 125 TRLPEMM?

**14.-** ¿Cuál es la realidad financiera del sistema de puertos en la actualidad? ¿Es autosuficiente el sistema portuario? ¿Qué perspectivas existen en el futuro próximo para lograr la mayor rentabilidad de los activos con los que cuenta?

**15.-** Podría describirme brevemente a qué necesidades atiende el funcionamiento práctico del ‘*Fondo de Compensación Interportuario*’, previsto en el artículo 159 TRLPEMM.

**16.-** ¿Cuál de las bonificaciones previstas en el artículo 245 TRLPEMM ha tenido mayor efectividad para el logro de los objetivos propuestos? ¿A qué se debe?



## **ANEXO IV**

### **MODELO DE ENTREVISTA PARA LOS PRESIDENTES DE AUTORIDAD PORTUARIA DE PUERTO DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO.**

El presente cuestionario pretende obtener información relevante de cara a la realización de un proyecto doctoral de investigación realizado por la Universidad Complutense de Madrid sobre la realidad del sistema de puertos de interés general del Estado. La finalidad es la de recabar la opinión personal del entrevistado sobre cada una de las preguntas más allá del funcionamiento formal o legal impuesto por el conjunto de la normativa vigente.

- 1.- ¿En el conjunto del sistema de puertos de interés general del Estado, cómo “definiría” su puerto? ¿Qué perspectivas de futuro tiene?
- 2.- ¿Qué le parece la regulación actual, con presencia de representantes de las distintas Administraciones públicas y de agentes sociales, del Consejo de Administración de su Autoridad Portuaria?
- 3.- ¿Qué composición y funcionalidad, en la práctica, tiene el Consejo de Navegación y Puerto de la Autoridad Portuaria?
- 4.- ¿En cuanto a la planificación portuaria, ha aprobado el puerto todos los instrumentos de planeamiento que prevé el Texto Refundido de la Ley de Puertos? ¿Es útil el sistema de planeamiento?
- 5.- ¿En cuanto la gestión del dominio público portuario, está ocupada la mayor parte de suelo previsto para operadores privados? ¿Qué tipo de autorizaciones y de concesiones predomina? ¿Qué cuestiones de interés se han planteado en relación con los títulos habilitantes?
- 6.- ¿En la Autoridad portuaria, cuál es el panorama de la prestación de servicios portuarios por empresas privadas? ¿Qué beneficios y dificultades percibe en el actual sistema de prestación de servicios portuarios en su puerto?
- 7.- ¿Qué relevancia ha tenido el ‘*Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios*’, del artículo 123 TRLPEMM, en su puerto?

- 8.-** ¿Los informes del ‘*Comité de Servicios Portuarios*’ a consulta de la Autoridad Portuaria, previstos en el artículo 124 TRLPEMM, en qué medida son tenidos en cuenta por la propia Autoridad Portuaria?
- 9.-** ¿Ha sido aplicado el régimen de supervisión y promoción de la competencia en relación con la Autoridad Portuaria, del artículo 125 TRLPEMM?
- 10.-** ¿Cuál es la realidad financiera del puerto en la actualidad? ¿Qué perspectivas existen en el futuro próximo para lograr la mayor rentabilidad de los activos con los que cuenta?

## ANEXO V

### MODELO DE ENTREVISTA CON LOS ACTORES PRIVADOS DE LA POLÍTICA PORTUARIA.

#### CUESTIONARIO PARA LA ELABORACIÓN DE UNA TESIS DOCTORAL SOBRE <<LA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA DE PUERTOS DEL ESTADO>>.

*Departamento de Ciencia Política y de la Administración Pública II,  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.*

El presente cuestionario pretende obtener información relevante de cara a la realización de un proyecto de investigación para la formulación de una Tesis Doctoral, realizada por quien suscribe las presentes líneas, en el ámbito de la Universidad Complutense de Madrid sobre el sistema de puertos de interés general del Estado. La finalidad es la de obtener un “*conocimiento real*” sobre el objeto de cada una de las preguntas formuladas más allá del desarrollo meramente formal o legal previsto por la normativa vigente.

Conteste, por favor, en la medida en que le sea posible, en relación con la aplicación desde su aprobación de la vigente normativa sobre Puertos del Estado – representada por la Ley 33/2.010, 5 de agosto, integrada en la actualidad en el *Real Decreto Legislativo 2/2.011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*- cuál es la valoración que hace de los siguientes ámbitos del sistema portuario.

- 1.- El modelo de organización portuaria representado por las Autoridades Portuarias.
- 2.- El modelo de gestión (fiscal, contable, presupuestario, de control, patrimonial, de recursos humanos, de planificación, medio ambiente y seguridad) que se define como <<*Land Lord avanzado*>>.
- 3.- El modelo de gestión del suelo portuario (planeamiento y gestión del dominio público, concesiones y autorizaciones).
- 4.- El régimen de prestación de los servicios portuarios.

5.-El régimen económico (principios, compensación y asistencia interportuaria; régimen económico de la utilización del dominio público y de la prestación de los servicios portuarios).

6.- Las consecuencias que tiene la nueva normativa para la actividad que desarrolla la entidad que representa y para el conjunto del sistema de puertos del Estado.

Atentamente,

**D. Manuel Estepa Montero,**

*Doctor en Derecho por la UCM,*

*Doctorando en Administración Pública de la UCM.*

**DOCTORAL THESIS' SUMMARY INTO THE PUBLIC ADMINISTRATION  
SUBJECT.**

## **DOCTORAL THESIS' SUMMARY INTO THE PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECT.**

<b>1.- TITLE OF THE DOCTORAL THESIS.....</b>	<b>Pág. 889</b>
<b>2.- DEFINITION OF THE STUDY OBJECT.....</b>	<b>Pág. 889</b>
A.- RELEVANCE.....	Pág. 889
B.- ACADEMIC INTEREST.....	Pág. 890
C.- DEFINITION OF THE STUDY OBJECT.....	Pág. 890
a.- From a material point of view .....	Pág. 890
b.- From a temporal point of view. ....	Pág. 891
c.-From a geographic point of view .....	Pág. 891
<b>3.-TARGETS: WHAT IS IT AIMS TO INVESTIGATE? WORK HYPOTHESIS.....</b>	<b>Pág. 891</b>
<b>4.- METHODOLOGY.....</b>	<b>Pág. 892</b>
<b>5.- CONTENT.....</b>	<b>Pág. 892</b>
<b>6.-CONCLUSIONS.....</b>	<b>Pág. 894</b>

# DOCTORAL THESIS'S SUMMARY INTO THE PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECT.

**DIRECTOR:** Dr. D. JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE.

**STUDENT:** D. MANUEL ESTEPA MONTERO.

## 1.- TITLE OF THE DOCTORAL THESIS.

The projected research could have been any of the following alternative titles: 1. The State Port Policy in General Interest Ports. 2. The Spanish State Ports System: Evolution and Analysis. 3. The Public Policy of the State Ports: Evolution and Analysis. But, finally, I have opted for <<*Analysis of the Public Policy about General Interest Ports*>>. Because it suggests a special attention to the examination of current public policy and it prevents some redundancy in the formulation of the title.

## 2.- DEFINITION OF THE STUDY OBJECT.

### A.- RELEVANCE.

<<*State ports of general interest public policy*>> constitutes one of the most relevant actions that takes place under the guidance, dependence and supervision of the General State Administration. Its objective importance is easily seen if we take into account the following information: (1) It is a domain of the Public Works Ministry, which is instrumental in the economic structuring of Spain together with the Ministry of Finance and Public Administration, the Ministry of Economy and Competitiveness and the Industry one. (2) It is also significant that constitutes an important part of the transport sector in Spain both goods and passengers, especially, as it is obvious, between the Peninsula and the archipelagos of Balearic Islands, Canary Islands, Ceuta and Melilla. (3) Especially outstanding is its projection in the international transport of goods and passengers; either Community or outside the European Union. Thus, for example, the port of Algeciras has connectivity with 87 ports of the world. (4) Result of the above, is its objective relevance in the development and growth of the Spanish foreign trade. In particular, I can say that the state ports group, at the end of 2012, supposed: (a) Place where pass 80% of national exports. (b) Facilities where enter 50% of our imports. Therefore, its good management is the keystone to the growth of the Spanish balance of trade and, ultimately, of our gross domestic product (GDP). At this point it should be added that, from 2008, the exports by sea have grown in Spain 51%.

The port of Valencia, for example, received, the year of 2012, 1,800 container ships up to 350 meters -among the largest in the world-, which can accommodate up to 14,000 containers. And the state ports group received 14 million containers. (5) Another highlight of port policy is the impact each predominant port traffic has in the area of influence of the port, so it nurtures the surrounding territory (for example, steel supplies and specialized machinery) and constitutes the natural way out of products that are made in the area of (for example, bulk liquids such as olive oil or cars made in the zone). (6) It is also interesting the influence, increasingly more direct, that maritime cruise traffic has in the base ports and ports of call. Influence, first of all, in the development of tourism so it allows the arrival of a large number of domestic and foreign visitors to the nearest cities. But also economic impact for others sectors since ports are the point of reference to give service and equip vessels that requires this type

of traffic. Obviously, you shouldn't forget the institutional aspect that ports policy requires, as it could not be otherwise, considering each of the traditional phases of a public policy like: (a) The design or sketch of it, setting the ultimate goal to pursue in connection with purposes of general economic and special policy. (b) Or the establishment of specific objectives in a timeframe of long and medium term.

## **B.- ACADEMIC INTEREST.**

The academic importance of the designated study object derives primarily from data that are added to the objective significance of it, already pointed, that I discussed in previous paragraphs. This is a theme that, up to now, is unpublished as a doctoral thesis theme from the perspective of the study of the Science of Public Administration. Although in other scientific subjects very linked traditionally to the port sector such as the Management of Territory and Urban Planning, Economic Geography, Engineering and Applied Economy it is possible to identify a number of specialized studies, especially in the last decade.

Note that it is one of the sectors that is most affected by the domain and organizational changes that have taken place since the adoption of Spanish Constitution of 1978 that has resulted in the emergence of the current picture of public actors due to the reorganization of the general scheme of Public Administrations. So, being ports a traditional state domain, at the present time, it is attributed in relation to certain facilities also to the Autonomous Communities. Likewise, it appeared, prior to its analysis in depth, as a very dynamic sector of public policies. In which, on the one hand, we have tested new institutional formulas for the management of the network of ports and, on the other hand, it have been created or hosted a series of management, planning and control instruments at the service of the whole objectives set at the governmental level.

Finally, it should not be forgotten the evolution suffered by the ports policy due to the guidelines of liberalization processes that have taken place in most of the so-called "*regulated economic sectors*", since the mid-nineties of the last century, driven by successive Governments in an attempt to improve economic performance of port management, lower public spending and greater participation by private agents.

## **C.- DEFINITION OF THE STUDY OBJECT.**

### **a.- From a material point of view.**

It has as study object the public policy developed by the General State Administration on the so-called "general interest ports", regulated in article 149.1.20 of Spanish Constitution, the most relevant economic and social ones in the whole of the Spanish ports networks. This is because it is a homogeneous institutional and organizational group that develops a defined public action which is subject to a comprehensive study but, at the same time, it has the sufficient complexity –there are forty-six general interest ports- how to appreciate differences and specialities in the implementation of the guidelines and objectives in each particular port.



### **b.- From a temporal point of view.**

The current research especially focuses on the period that starts after the approval of the Spanish Constitution in 1978. The phase that begins with that, up to the present moment, constitutes the embodiment at the legislative level of the new framework, organisational, institutional and public policy that will manage the different actors involved in the issue. I am referring to State Ports and Merchant Marine Law 27/1992, approved on the 24<sup>th</sup> of November, which has undergone several important amendments and legislative additions before taken place the 2010 reform. And afterwards, in addition, to the consolidation and harmonization process which meant the legislative delegation that took place in the 2011 year. Being precisely the stage that started with the reform of 2010 the preferred analysis object, so far it constitutes the current and improved formulation of ports that has served as the basis for a systematic design of all subsequent actions. As it is obvious, although the indicated temporary dimension, I made reference, as needed, to the previous situation, carried out public actions, motivations and results. But, always, I made that with the purpose to illustrate a better understanding of the process that is underway.

### **c.- From a geographic point of view.**

The research focuses on the Spanish territory and, especially, as it is obvious, on those areas where you will find each of the state ports, qualified as a public port domain (DPP). Also in the spatial aspect it is of interest to perform an analysis, albeit brief, of different areas of influence in respect of which operates each port and these vary depending on the type of maritime traffic concerned. I also had to consider joint actions of general interest ports as a system, as a transport network that seeks to meet the needs of the territory in which it is located. I must warn, as it happened with the temporal delimitation, that spatial dimension does not preclude performing the plan, thus, when I deemed accurate, I developed very specific comparative analyses with European or world ports, reflecting what the international maritime activity is and how it affects Spanish ports.

## **3.- TARGETS: WHAT IS IT AIMS TO INVESTIGATE? WORK HYPOTHESIS.**

The aim of the research is to analyse the following items: (1) The public organizational diagram developed by the activity of the Public Administrations group in the exercise of its powers conferred in respect of state ports. (2) What potential the institutional organization scheme has. (3) What is the existing picture of relations between public actors (General State Administration, her institutional Administration, Autonomous Communities and Local Authorities); thus between the previous mentioned public actors and private operators (as business and trade union organizations, Chambers of Commerce, dealers and lending services companies and clients). (4) How the organizational network and relations among the different public and private stakeholders do to design, implement and evaluate port policy in each of its sections (the internal management regulations, management of the port territory, with special attention to the efforts make to develop logistic and intermodal freight transport within them; the provision of port services and the economic model). (5) What institutional, economic and social consequences the port policy causes and what has been its evolution. With care, since it is often missed in investigations of this kind, the implications that it already has in respect of third parties who are beneficiary or

concerned (as for example, citizens of the municipality where the port is located or environmental activists).

The initial hypothesis I handled was this: Organizational and functional design of the State's port policy is currently one of the most finished of a decentralized, regulated model outside of the classic bureaucratic structure; endowed with autonomy, liberalized and harmonic or cooperative between public actors and with private agents, existing at present.

#### **4.- METHODOLOGY.**

Given the breadth of the investigated field and the accumulation of a large number of data, I have performed a selective search, trying to use the main research instruments existing nowadays in the field of the Science of Administration (such as analysis of public policy scheme, interviews, bibliography examination, parliamentary and public administration papers study). But I have only used them when I have considered they were necessary. For example, to know what the initial and final opinions of public and private actors were about the provision of port services, I handled Spanish Congress Documents related to the parliamentary debates taken place about different State Port Acts and I sent several interviews to the whole operators. Therefore I have intended to use every research instrument with the level of intensity that I deemed required.

#### **5.- CONTENT.**

The study faces a meticulous analysis about the followings matters in Chapters 2<sup>nd</sup> to 10<sup>th</sup>: The theoretic framework of the state's port policy: 1. Creation of a European Union's ports policy. 2. The theory of public policy analysis as a scientific tool applied to the study object. 3. Governance and the new economic public management as paradigms for a study of the port public policy. 4. The theories of competition and regulation of economic sectors as economic and legal instruments applicable to Spanish Port System.

The legal framework of the Spanish ports system. Historical evolution and current system: 1. Creation of a civil system of ports in the mid-19<sup>th</sup> century as an expression of a liberal state. 2. The consolidation of the Spanish ports system during the monarchist restoration, from 1874 until the thirties of the twentieth century. 3. The shift to an administrative ports system during the Second Spanish Republic and the General Franco Regime. 4. The change of paradigm in the port organization, from Ports Committees to Port Authorities: Law 27/1992, approved on the 24<sup>th</sup> of November. 5. The updating of the port organization with the following norms: Law 62/1997, approved on the 26<sup>th</sup> of December; Law 48/2003, approved on the 26<sup>th</sup> of November; Law 33/2010, approved on the 5<sup>th</sup> of August; the consolidated law approved by the Royal Legislative Decree 2/2011, approved on the 5<sup>th</sup> of September.

The evolution of state ports organization: 1. Towards a strengthening of the port authority model. 2. Specific review of the content of port policy in the organisational field: Positions of stakeholders related with the political decision proposal. 3. The model of port organization received into the Administrative Action Program (AAP). 4. Review of the existing organizational scheme for each Port Authority. 5. New

organizational formulas in the port that complete the legal framework. 6. General guidelines that are deduced from the organisational model of the state ports. 7. Evaluation of the formulation and implementation of the port policy at the organizational level: Actors' positions. 8. Final considerations about organizational aspects of port policy.

Management system for the state ports group: 1. Bases of the management system defined in the new ports policy as an upgrade of the model introduced by Law 48/2003, approved on the 26<sup>th</sup> of November. 2. Stakeholders' positions related to the port management model. 3. The management model established in the TRLPEDM which is the Administrative Action Program (AAP) approved in 2010. 4. The implementation of the management port model deduced from Administrative Action Program (AAP). 5. The evaluation of the state ports management system. 6. Considerations about public policy applied to the general interest ports.

The model of territory port management: Urban considerations about ports and the management of the public domain. Logistic and intermodal freight transport system. 1. The design of a new management model for the public port domain as a key element to achieve the goals of self-reliance, competitiveness and economic efficiency of the Spanish ports in the Law 48/2003, approved on the 26<sup>th</sup> of November. 2. The positions of the stakeholders related to the model of land port management that proposes the new public policy. 3. Specific considerations of the urban area: analysis of domains for approval of planning activity which is entrusted to Port Authorities. 4. The Administrative Action Program (AAP) and political agreement related to the implementation of legal regulation for public port domain. 5. The implementation phase of the management model for the public port domain.

The improvement of the liberalized system for the provision of port services: 1. History of the current model. 2. Positions of the stakeholders, public and private, in the formulation of the new ports policy in relation with the provision of the port services system, including a reference to the promotion of intermodal freight transport and logistic support. 3. The formulation of the new ports policy for providing ports services in the Administrative Action Program (AAP). 4. The implementation of the port policy which includes the rules for the provision of port services. 5. Assessment of the implemented port policy related to the provision port services system. 6. Final considerations concerning port policy in respect of the provision of port services.

The economic state ports system: 1. Economic regulation established by Law 48/2003, which renewed the original Port Law approved in 1992. 2. Positions of stakeholders, public and private, in relation with the definition of an economic port policy. 3. The formulation of a new economic policy: content of the Administrative Action Program (AAP). 4. The implementation of the economic regulation for general interest ports. 5. Assessment of the policy implemented according the economic regulation. 6. Final considerations about port policy in the economic field.

Consideration of economic and social consequences of the ports policy implemented: 1. Analysis of consequences of the port policy for conformation of Port Authorities and the business network which develops their activity. 2. Impact on the development of the Spanish economy and the respective zones of influence of each port (hinterland). 3. Cruise tourism as a model featured in the Spanish tourism industry. 4.

Operations city-port as the most visible aspect of the social consequences of ports policy, new performances. 5. Final considerations about economic and social consequences of the port policy studied.

## 6.- CONCLUSIONS.

Examined public policy used continuously the recourse to the cooperation and involvement of target groups and, to a lesser extent, of beneficiaries. Therefore many of the materialized decisions like start-up procedures required the co-star presence of private actors not only as managers but also as contributors in their design, implementation and ongoing evaluation of facing a new reformulation. Quality brands, procedures of administrative simplification through use of new technologies and organizational design of the port community require the establishment of quality groups who bring ideas and put to Port Authorities in touch with the problems of specific sector operations. Measures taken, anyway, lead to the existence of intergovernmental relations between the State and the Autonomous Communities at the highest level. Thus between the Development Minister and the regional President or with the respective Advisor of Public Works and Territory in aspects that affect to the future of involved facilities such as happened with the design of ports accessibility or the expansion of goods railways linked to ports growth.

One of the resources used, from the outset, is the embodiment of change ideas over the legal text. In fact, I defined the present public policy at the beginning of the study like essentially legislative as it was based on a political consensus which was reflected in the new Act of 2010, extensive and detailed. And precisely this broad political support for the new legal text gave a relevance that transcended the own regulation approved as it granted also a 'new political legitimacy' to the previous regulation remained valid. That idea will be reflected in the adoption of the revised text of 2011 as global formulation with vocation of permanence in time. A complete regulation continuously adapted to new circumstances through partial amendments.

Finally, I would like to stand out **the thesis that keeps who writes present words in relation to doctoral research developed about ports public policy:** The 'new ports policy' can be defined as an operational policy that arises from the consensus of those involved in respect of its formulation and implementation; reaching, in terms of its effects, a high level of satisfaction with the proposed targets, suffering nevertheless criticisms by certain actors. So, with the new public policy, general interest port community, led by State Ports and the various Port Authorities, is oriented towards a 'continuous process of change and improvement' in which all stakeholders are called to participate, each time with greater private role, to be adapted to the changing circumstances of the world maritime traffic. A process oriented towards environmental and economic sustainability, free competition between operators and the efficiency in the achievement of goals. Configuring state ports as 'keys elements of economic Spanish development', not only as a system of intermodal and logistic nodes but also as generator of economic initiatives, of technological research and innovation.